

Lector univ. dr. Marta Claudia Cliza

DREPT ADMINISTRATIV

PARTEA A II-A

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

CLIZA, MARTA CLAUDIA

Drept administrativ / Marta Claudia Cliza. - București :
Universul Juridic, 2011-2012

2 vol.

ISBN 978-973-127-649-6

Partea 2. - 2012. - Bibliogr. - ISBN 978-973-127-769-1

342.9

REDACȚIE: 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%**

CAPITOLUL I

FORME DE ACTIVITATE ALE AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: OPERAȚIUNI, ACTE ADMINISTRATIVE, CONTRACTE ADMINISTRATIVE

SECȚIUNEA I

ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: OPERAȚIUNILE

Materia Dreptului administrativ se împarte, așa cum se poate observa din structurarea celor două manuale pe care le dedicăm studenților, în două mari părți.

În facultățile de drept în care Dreptul administrativ se studiază pe parcursul a două semestre, de obicei, prima parte este dedicată autorităților care realizează administrație publică, iar cea de a doua parte, formelor de activitate a acestor autorități și controlului exercitat asupra acestei activități. Totodată, este de tradiție ca în partea a doua a materiei, să se studieze și formele de răspundere pe care le întâlnim în dreptul administrativ, precum și problematica proprietății publice și a modalităților de exploatare a bunurilor, activităților și serviciilor de interes public.

Mergând pe această structură, prezentul curs debutează cu prezentarea formelor de activitate ale autorităților administrației publice.

Activitatea administrației publice îmbracă forme concrete de realizare a activității administrației, care pot fi grupate în două mari categorii:

- a) forme de activitate producătoare de efecte juridice;
- b) forme de activitate care nu produc efecte juridice proprii.

Distincția act – fapt – operațiune

Activitatea administrației publice poate îmbrăca mai multe forme, care pot fi clasificate din mai multe puncte de vedere, în funcție de diferite criterii: aptitudinea de a produce efecte juridice, numărul de părți implicate, regimul juridic aplicabil etc. Diviziunea tripartită fundamentală a formelor de activitate a administrației publice este aceea în acte juridice – fapte material-juridice – operațiuni material-tehnice (administrative). La acestea

se mai adaugă, în opinia unor autori¹, și actele politice. Le vom defini pe rând, după care vom face conexiunile care se impun.

Actele juridice sunt acele manifestări de voință ale unui organ administrativ, făcute cu scopul de a produce efecte juridice. O autorizație de construire, o hotărâre de Guvern de indexare a pensiilor, un titlu de proprietate emis în vederea reconstruirii dreptului de proprietate al unui particular, o hotărâre de consiliu local de acceptare a unei donații etc. se încadrează în această categorie.

Faptele material-juridice sunt acele forme de activitate a administrației publice care, deși nu sunt făcute în scopul de a produce efecte juridice, produc asemenea efecte în temeiul legii. Cu titlu de exemplu sunt oferite în general o abatere sau o contravenție a unui funcționar, nesoluționarea unei cereri în termenul legal etc.

Operațiunile material-tehnice (sau administrative ori tehnico-materiale) reprezintă acele forme de activitate care nu produc, în sine nici un efect juridic, ele pregătind un act administrativ², conferindu-i caracter executoriu³ sau servind la îndeplinirea formalităților de publicitate a actului deja emis: avizele, adresele de comunicare, acordul dat de un particular în vederea emiterii unei autorizații de construire sunt exemple de asemenea operațiuni materiale.

Actele politice sunt manifestări de voință ale unui organ administrativ, emise cu scopul de a produce efecte politice (dar nu și juridice): mesajul Președintelui României adresat Parlamentului (art. 88 din Constituție), declarația primului-ministru privitoare la politica generală a Guvernului [art.107 alin. (1) din Constituție] etc.

Ca regulă, actele politice provin de la autorități aflate la vârful piramidei administrative.

În realitate, categoriile care contează sunt cele de act juridic, respectiv de operațiune material – tehnică (administrativă). Celelalte două categorii sunt în general doar amintite, nu și analizate de către autorii de drept administrativ. Și acesta, întrucât, în ceea ce privește actele politice, odată definite, se încadrează mai degrabă la matzeria dreptului constituțional decât la dreptul administrativ.

¹ R.N. Petrescu. *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p.276.

² Tocmai de aceea unii autori le denumesc acte preparatorii - a se vedea, spre exemplu, C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ediția a 2-a, Editura „Universala” Alcalay & Co., București, p.249-251. Autorul vorbește de acestea în contextul analizei obiectului acțiunii în contencios administrativ, care trebuie să fie un act administrativ, iar nu unul preparatoriu.

³ Este vorba despre formalități (operațiuni administrative) care conduc la formarea de acte administrative complexe: acordul administrativ, aprobarea propriu-zisă, confirmarea, ca sinonim al acesteia din urmă.

Pe de altă parte, *faptele material-juridice* (adică acele fapte materiale cărora legea le atașează efecte juridice⁴) nu prezintă o importanță practică atât de mare. Și aceasta, întrucât, dacă vorbim despre fapte ilicite ale funcționarilor publici (veritabile manifestări de voință care, prin voința legiuitorului, produc efecte juridice), prea puțin au importanță pentru o teorie generală a actului administrativ; iar dacă vorbim despre refuzul nejustificat de a soluționa o cerere, trebuie să observăm că, potrivit art.2 alin. (2) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ⁵, acesta este asimilat, ca regim juridic, actului administrative; în consecință crearea unei categorii aparte ar fi pur formală⁶.

Deosebirea fundamentală între actul juridic și operațiunea material-tehnică este, așa cum se poate observa și din definiția lor, aceea a efectelor juridice pe care numai actele le produc. Dimpotrivă, operațiunile administrative nu produc asemenea efecte⁷. Cel mult, în anumite situații de formare a actelor complexe, am putea spune că asemenea operațiuni contribuie la producerea efectelor juridice de către actele administrative. Prin urmare, esențiale pentru distincția în cauză sunt efectele juridice pe care manifestarea de voință a administrației o produce sau nu. Astfel, așa cum s-a remarcat în practica juridică⁸, în măsura în care înscrisul analizat produce efecte juridice, fiind deci “susceptibil de a vătăma drepturile celui care s-a bucurat de exercitarea anumitor prerogative până la acel moment”, el este un act administrativ de autoritate, censurabil pe calea contenciosului administrativ, chiar dacă poartă o denumire specific operațiunilor material-tehnice (adresă)⁹.

Dacă analizăm activitatea structurilor administrației publice, vom constata că cea mai mare parte din activitatea acestora nu o ocupă actele juridice, ci operațiunile administrației și faptele materiale, cele care alcătuiesc cea de-a doua categorie, mai sus amintită.

⁴ T. Drăgan, *Actele de drept administrativ*. Editura Științifică, București, 1959, p.11 și urm.

⁵ Publicată în M. Of., nr. 1154 din 7 decembrie 2004 și modificată prin Legea nr.262/2007 (M. Of. nr.510 din 30 iulie 2007).

⁶ Totuși, vom menționa că, din punct de vedere teoretic, actele juridice și faptele material-juridice se deosebesc prin aceea că, în cazul primelor, există o concordanță perfectă între manifestarea de voință, scopul său și efectele sale, concordanță care însă nu există în cazul faptelor material-juridice – I. Iovănaș, *Drept administrativ*, Editura Servo Sat, Arad, 1997, p.14.

⁷ Bunăoară, în cazul unui aviz conform, organul emitent este liber să emită sau nu actul administrativ (în același sens, a se vedea T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, p.127; R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p.321).

⁸ C.A. Cluj, Secția de contencios administrativ și fiscal, dec. civ. nr. 1493 din 9 octombrie 2006, în B.J. 2006, Editura Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2007, p.463-465.

⁹ O. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I. Actul administrativ (I), Repere pentru o teorie altfel, Editura Hamangiu, Sfera Juridică, 2010, p.7.

Vom dedica acest capitol formelor de activitate care nu produc efecte juridice deoarece, actul administrativ, ca formă principală de activitate a autorităților administrației publice, producător de efecte juridice, va fi pe larg analizat începând cu secțiunea a II-a.

Operațiunile administrative prezintă o deosebită importanță, deoarece cu ajutorul lor are loc emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative, precum și a altor acte juridice.

Operațiunile administrative sunt forme concrete de realizare a administrației publice, a activității executive săvârșite de autorități, instituții publice în realizarea sarcinilor conferite lor prin lege, care nu produc prin ele însele efecte juridice, indiferent dacă însoțesc sau nu un act juridic.

O definiție sintetică a operațiunilor administrative arată că acestea sunt „operațiuni de birou realizate de personalul administrației publice în procesul administrativ”.¹⁰

În mod excepțional, unele dintre ele pot produce efecte juridice, dar numai în condițiile și cazurile expres prevăzute de lege.

Unele operațiuni administrative sunt îndeplinite în realizarea autorității publice, ca, de exemplu, înmânarea unui titlu de proprietate conform Legii nr. 18/1991, în timp ce altele nu implică aceasta, fiind simple operațiuni de birou sau de cancelarie: tehnoredactare acte, ștampilare, îndosariere, arhivare etc.

Profesorul Al. Negoită definește operațiunile administrative ca fiind „acele operațiuni materiale care sunt făcute de către personalul organelor administrației publice de-a lungul procesului administrativ”.

Numărul mai mare al operațiunilor administrative în comparație cu cel al actelor administrative se explică prin faptul că pentru elaborarea și executarea unui singur act administrativ sunt necesare și diferite operațiuni administrative.

Operațiunile administrative pot fi grupate după momentul intervenției lor în diferitele faze ale procesului de elaborare și executare a actelor administrative.

Astfel, în faza de pregătire sunt realizate operațiuni de documentare, constatare, expertizare, auditare, întocmire de referate, statistici, procese verbale etc.

Emiterea presupune întocmirea mai întâi a proiectului actului administrativ, avizarea acestuia de către organele îndrituite, datarea, semnarea, înregistrarea acestora.

În faza executării, din varietatea operațiunilor administrative care intervin, le amintim pe cele legate de publicitatea actului sau aducerea

¹⁰ I. Popescu – Slăniceanu, C. – I. Enescu, D.– M. Petrovski , *Drept administrativ*, Editura Independența Economică, Pitești, 2010, p. 299.

acestui la cunoștința celor interesați, executarea silită, controlul etc. În literatura de specialitate se face uneori distincție între operațiunile administrative și cele materiale, reținându-se faptul că granița dintre ele este, de asemenea, dificil de delimitat.

Astfel, D. Brezoianu reține faptul că „operațiunile administrative sunt legate, în general, de emiterea, executarea și controlul executării unui act administrativ sau a altui act juridic concret, determinat, în timp ce operațiile materiale propriu-zise sunt îndeplinite în exercitarea unor atribuții ale organelor administrației publice, fără a avea o legătură directă cu un anumit act administrativ sau alt act juridic, emis de organe ale administrației publice sau de alte autorități publice”.

Operațiunile administrative pot fi măsuri de pregătire, elaborare, aducere la cunoștință și punere în executare a actelor și contractelor administrative.

Operațiunile tehnico-administrative se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) sunt forme concrete de realizare a administrației publice și se supun regimului juridic de drept administrativ și intervin, de regulă, în legătură cu emiterea, executarea și controlul executării actului și /sau contractului administrativ;

b) sunt fapte materiale putând produce efecte juridice numai în condițiile și cazurile expres prevăzute de lege;

c) sunt săvârșite numai de către autorități, instituții și servicii publice, de către structuri organizatorice ale acestora, precum și de funcționarii publici special învestiți cu astfel de atribuții, cu prilejul executării competențelor ce le revin;

d) pot angaja răspunderea administrativă a autorului lor, în condițiile legii.

Față de momentul emiterii – adoptării actului administrativ, pot interveni anterior, concomitent sau ulterior acestuia.

Operațiunile tehnico-materiale se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) sunt forme concrete de realizare ale administrației publice în sens larg, prin care se creează bunuri și /sau se prestează servicii publice;

b) sunt fapte materiale, care nu produc prin ele însele efecte juridice;

c) pot fi săvârșite de către autoritate, instituție și serviciu public, structură organizatorică sau funcționar public, precum și de către societăți comerciale, regii autonome și organisme nestatale.

Operațiunile tehnico-materiale produc transformări în lumea materială, fără să existe vreo manifestare volițională, fără a avea legătură cu actul

administrativ; așa este furnizarea energiei termice, a apei potabile, administrarea tratamentului medical ș.a.¹¹

Pe lângă acte juridice, la nivelul autorităților administrației publice mai întâlnim și fapte materiale care nu concretizează o voință juridică; de unele dintre ele, legea leagă producerea unor efecte juridice.

Ponderea activității autorităților administrației publice o reprezintă asemenea fapte materiale, cea mai mare parte a personalului administrativ având ca sarcini de serviciu efectuarea diferitelor operațiuni administrative sau, după caz, a celor materiale.

Prin toate aceste operații se asigură transpunerea în practică atât a actelor juridice ale autorităților administrației publice cât și a legilor, în baza cărora sunt emise actele juridice respective, sau, după caz, în limitele legii, se prestează servicii publice.¹²

Operațiunile tehnico-administrative sunt supuse, într-o administrație ce are la bază criteriile științifice, unui permanent proces de raționalizare și perfecționare, în special prin introducerea tehnicilor moderne de evidență și informare, ce contribuie la eliminarea clasicele operațiuni de tehnică administrativă, fără a putea fi însă vreodată înlăturată deplin activitatea omului.

Semnificația deosebită a operațiunilor administrative a fost sesizată și în doctrina postbelică, pornind de la premisa că doar acestea permit emiterea și realizarea în fapt a actelor administrative. Teoretizarea însă a fost apreciată ca extrem de dificilă, chiar mai dificilă decât a actelor administrative, datorită mai ales mării lor diversități¹³.

În doctrina postbelică, operațiunile administrative erau privite ca fapte materiale săvârșite de organele administrative pentru executarea în concret a legilor și a celorlalte acte juridice emise de organele statului pe baza lor, distingându-se de actele juridice prin faptul că nu erau, prin conținutul lor, manifestări de voință făcute cu scopul de a produce efecte juridice¹⁴.

Pe lângă acestea, același autor mai identifică și așa-numitele operațiuni de tehnică administrativă, tot fapte materiale, care nu sunt însă săvârșite în realizarea puterii de stat și deci nu fac parte din administrația de stat.

¹¹ E. Bălan, Instituții administrative, Editura C.H. Beck, București 2008, p. 157-159.

¹² A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, Editura All Beck, București, 2002, p.12.

¹³ R. Ionescu, Drept administrativ, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 284.

¹⁴ R. Ionescu, Drept administrativ, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, 211 și urm.

În sfârșit, este evocată și categoria operațiunilor direct productive, diferită de celelalte două categorii prin faptul că reprezintă fapte direct productive, producând bunuri materiale sau prestând anumite servicii materiale¹⁵.

Operațiunile și faptele materiale ale autorităților administrației publice sunt clasificate în doctrina actuală în: operațiuni tehnico-administrative (de putere, de administrație internă, ce pot fi la rândul lor producătoare de efecte juridice și neproducătoare de efecte juridice); operațiuni de realizare a serviciilor publice (în domenii variate) și operațiuni tehnico-materiale (în domeniul economic și industrial)¹⁶.

Operațiunile și faptele materiale ale autorităților administrației publice se delimitează de actele juridice ale autorităților administrației publice prin trăsături comune și specifice.

Ca trăsături comune, vom reține în primul rând că ele sunt activități materiale și nu manifestări exprese de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații iar în al doilea rând faptul că ele intervin, de regulă, în legătură cu emiterea și executarea actelor juridice ale autorităților administrației publice.

În plus, mai precizăm faptul că efectele juridice pe care le produc operațiunile administrative nu se datorează voinței ce se află la baza realizării lor, ci voinței legii, care prevede posibilitatea sau, după caz, necesitatea acestora.

Astfel, în unele cazuri, legea este cea care atribuie efecte juridice unor fapte materiale, caracterizate ca transformări în lumea materială înconjurătoare datorate producerii de efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop¹⁷.

În plus, nu numai acțiunea, ci și inacțiunea poate determina anumite modificări în lumea materială. Poate produce efecte juridice.

Faptele materiale juridice pot fi licite, apărând ca acțiuni permise, conforme cu legea și interesele statului și ilicite, aflate în contradicție cu legea și interesele statului și deci nepermise de normele juridice în vigoare¹⁸.

Trebuie precizat însă că putem vorbi de caracterul licit sau ilicit al faptelor juridice numai atunci când ele sunt acțiuni umane. Nu putem

¹⁵ R. Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p.214.

¹⁶ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2002, p.13.

¹⁷ R. Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004 p.276.

¹⁸ R. Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004 p.276; T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, p. 14.

vorbi, în schimb, de caracterul ilicit al unor evenimente naturale, care, de asemenea, se încadrează în această categorie¹⁹.

Indiferent de caracterul lor licit sau ilicit, deosebirea între aceste fapte juridice materiale și acte juridice apare limpede: în cazul actelor juridice, efectul juridic este consecința directă a unei manifestări de voință, pe când în cazul faptelor juridice materiale, el se produce chiar în lipsa unei manifestări de voință, cu condiția ca un fapt cu o obiectivitate proprie, de cele mai multe ori o transformare sau o pierdere în lumea materială, să se fi produs în condițiile prevăzute de lege²⁰.

Faptele material-juridice reprezintă, în opinia unui alt autor, acele împrejurări care determină producerea unor efecte juridice în baza normelor de drept, fără să existe o manifestare de voință făcută expres sau tacit în scopul producerii acestor efecte²¹.

Astfel, dacă în dreptul civil avem fapte civile, după cum subliniază un alt autor, tot așa, în dreptul administrativ, avem fapte administrative, fapte care, fără deosebire că sunt săvârșite (în cazul acțiunilor) ori nesăvârșite (în cazul inacțiunilor), aparțin atât funcționarilor publici cât și particularilor, împărțindu-se în două categorii: fapte administrative licite și fapte administrative ilicite²².

Operațiunile tehnico-administrative reprezintă acțiuni realizate în principal de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea sau la aplicarea actelor administrative, asemenea activității putând fi desfășurate și la nivelul unor servicii care aparțin puterii legislative sau judecătorești, dar ca activități complementare²³.

Operațiunile tehnico-materiale, după un alt autor, sunt o formă concretă de realizare a activității executive neproducătoare de efecte juridice²⁴.

Potrivit doctrinei actuale, operațiunile tehnico-administrative de putere se caracterizează prin următoarele trăsături: sunt săvârșite numai de

¹⁹ I. Iovănaș, *Drept administrativ*, Editura Servo Sat, Arad, 1997, p.14.

²⁰ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, p. 14 și urm.

²¹ I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, volumul II, Editura Risoprint, Cluj-Napoca, 2003, p.163.

²² V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 497.

²³ M. Preda, *Drept administrativ. Parte generală*, ediția a III-a, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 207

²⁴ I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, volumul II, Editura Risoprint, Cluj-Napoca, 2003, p. 168