

Dan Constantin MĂȚĂ

DREPT ADMINISTRATIV

Volumul II

Activitatea administrației publice
Domeniul public
Contenciosul administrativ
Răspunderea administrativă

Ediția a III-a, revăzută și adăugită

Dan Constantin MĂȚĂ

DREPT ADMINISTRATIV

Volumul II

Activitatea administrației publice
Domeniul public
Contenciosul administrativ
Răspunderea administrativă

Ediția a III-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
-2021-

PARTEA I

ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Capitolul I

FORMELE ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Secțiunea 1

Clasificarea formelor de activitate

Activitatea administrației publice este o activitate complexă care se poate realiza în mai multe forme. La fel ca orice activitate umană, și activitatea administrației presupune existența unor decizii, numite decizii administrative, având în vedere că sunt emise ori adoptate de autoritățile administrației publice.

În știința administrației a fost subliniată existența a două mari categorii de decizii administrative: a) decizii care privesc administrația internă și care se referă la aspectele lăuntrice din administrația publică; b) decizii care privesc administrația externă și prin care se realizează acțiunea administrației în raport cu alții¹. În această din urmă perspectivă, decizia administrativă a fost definită ca „acea formă a activității administrative a statului sau a colectivității locale, care constă în manifestarea expresă de voință, ce emană de la o autoritate a administrației publice în realizarea voinței puterii legislative și prin care se dă naștere, se modifică sau se sting drepturi și obligații”².

Pentru alți autori, decizia administrativă reprezintă „un act volițional de putere al administrației publice, adoptat pentru realizarea formei fundamentale de activitate executivă”³.

Decizia administrativă reprezintă un proces evolutiv care parcurge patru etape: a) etapa pregătirii deciziei administrative; b) etapa dezbaterii și adoptării deciziei; c) etapa executării deciziei administrative; d) etapa controlului executării și eficienței deciziei administrative⁴.

Oricare dintre formele de activitate ale administrației publice sunt decizii administrative, dar nu toate produc efecte juridice directe.

¹ I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 548.

² *Ibidem*.

³ I. Iovănaș, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 27.

⁴ *Ibidem.*, pp. 27-34.

Potrivit unei opinii de referință, în afară de *actele juridice*, reprezentând „manifestări de voință făcute cu scopul de a produce anumite efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului”, activitatea administrației publice cuprinde și forma *operațiunilor tehnice*, „care iau forma unor activități intelectuale, dar nu constituie acte juridice” și se caracterizează prin faptul că nu produc efecte juridice. Aceste operațiuni tehnice au fost împărțite în două categorii principale: „a) operațiuni ce premerg emiterea actului de drept administrativ, care, în mod, obișnuit, sunt numite acte pregătitoare și b) activități posteroare emiterii actului de drept administrativ, îndeplinite în vederea punerii lui în executare”¹.

Un alt autor distinge două mari categorii de forme concrete de realizare a activității administrației publice. În prima categorie sunt incluse *formele activității administrației publice care sunt producătoare de efecte juridice*: actele administrative, actele civile ale organelor administrației publice și faptele juridice materiale. A doua categorie cuprinde *formele activității administrației publice care nu produc efecte juridice proprii*: operațiunile tehnico-materiale și actele exclusiv politice ale organelor administrative².

În doctrina postdecembristă, principala clasificare a formelor activității autorităților administrației publice se realizează în funcție de regimul juridic aplicabil. După acest criteriu au fost delimitate două mari categorii de forme concrete de activitate ale autorităților administrației publice³:

a) „forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere (exclusiv sau alături de alt regim juridic)”: 1) actul administrativ; 2) contractul administrativ; 3) operațiunea administrativă;

b) „forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere”: 1) actele juridice efectuate de organele administrației publice în virtutea capacității juridice civile; 2) operațiunile tehnico-administrative; 3) operațiunile direct productive.

Într-o altă perspectivă, activitatea autorităților administrației publice cunoaște trei forme (*actul administrativ, faptul administrativ, operațiunea tehnico-administrativă*), în cadrul cărora actul administrativ reprezintă forma principală de activitate⁴.

În opinia unui alt autor, activitatea administrației publice se poate exprima, ca orice tip de activitate umană, prin două forme: prin acte și prin fapte⁵.

Actele juridice pe care le adoptă, emit sau încheie autoritățile administrației publice pot fi de două categorii: „acte specifice administrației” (actele administrative și contractele administrative) și „acte prin care administrația se comportă ca orice subiect de drept, în relație cu alte subiecte de drept” (actele juridice supuse dreptului comun)⁶.

¹ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 44.

² I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 9.

³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *Forme de realizare a administrației publice. Domeniul public și serviciul public. Răspunderea în dreptul administrativ. Contenciosul administrativ*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 8.

⁴ M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 180.

⁵ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 9-a, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 93.

⁶ *Ibidem*.

Faptele materiale ale administrației publice și operațiunile administrative au fost, la rândul lor, clasificate după următoarele criterii: a) după criteriul regimului juridic („operațiuni de putere” și „operațiuni care nu se realizează într-un regim juridic de putere”); b) după criteriul consecințelor pe care le produc („fapte, operațiuni producătoare de efecte juridice” și „fapte, operațiuni producătoare de efecte de altă natură”); c) după criteriul scopului lor („fapte și operațiuni prin care se realizează în mod direct misiunile administrației publice”, „fapte și operațiuni prin care se mijlocește realizarea obiectivelor administrației publice”, „fapte materiale de producție”)¹.

Într-o opinie mai recentă, formele de activitate din cadrul autorității executive au fost împărțite în următoarele categorii: a) *acte pur politice*; b) *acte juridice unilaterale* (acte administrative tipice și acte administrative asimilate) și *acte juridice bilaterale* (contracte administrative și contracte civile); c) *acte juridice cu un conținut politic*; d) *operațiuni administrative*; e) *fapte materiale/productive*².

Având în vedere aceste opinii și criteriile de clasificare propuse, vom prezenta următoarele forme de realizare ale activității administrației publice:

a) actele juridice; b) actele politice; c) operațiunile administrative; d) faptele materiale.

Secțiunea a 2-a

Actele juridice

Actele juridice ale administrației publice sunt manifestări de voință făcute cu intenția de a produce efecte juridice constând în nașterea, modificarea ori stingerea de raporturi juridice. Ele reprezintă principala formă de activitate a autorităților administrației publice. Nu toate actele juridice ale administrației publice sunt acte administrative, dar acestea sunt preponderente și specifice activității administrației publice³.

Într-o formă sintetică, prin act administrativ se înțelege „actul juridic emis/adoptat de o autoritate administrativă, în mod unilateral și în regim de putere publică, prin care se organizează sau aplică în concret legea”⁴.

Din perspectiva incidenței în activitatea autorităților administrației publice, s-a remarcat aspectul că actele administrative sunt preponderente în activitatea autorităților administrației publice centrale, în timp ce faptele administrative și operațiunile administrative sunt mai numeroase în activitatea autorităților administrației publice și instituțiilor publice deconcentrate sau descentralizate⁵.

În doctrina clasică de drept administrativ, prin act administrativ s-a înțeles „un act făcut de un funcționar administrativ, în aplicațiunea legilor, relativ la o materie

¹ *Ibidem*, p. 94.

² A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 32.

³ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 294.

⁴ I. Alexandru, *op. cit.*, p. 548.

⁵ M. Preda, *op. cit.*, pp. 180-181.