

## O speranță devenită realitate – Codul administrativ<sup>1</sup> Un altfel de „cuvânt-înainte”

Ne-am propus să consacram câteva rânduri, gânduri și idei, unui eveniment legislativ care a precedat apariția celui de-al doilea volum al tratatului nostru. E-adevărat că ne-a cam dat puțină „bătăie de cap”, ne-a obligat să ne reluăm munca la volum, spre a-l pune în acord cu prevederile lui, dar, cum se zice, „a meritat”. În sfârșit, avem un Cod administrativ! El a fost adoptat în data de 9 mai 2018 de către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională și se află în prezent în etapele preliminare promulgării lui. Faptul că nu este încă publicat în Monitorul Oficial nu ne-a împiedicat însă să considerăm necesară integrarea lui în tratarea instituțiilor pe care le reglementează. Suntem conștienți că vor interveni modificări, că unele prevederi pot să dispară și să apară altele, dar acest lucru nu reprezintă un impediment în realizarea obiectivului nostru. Dacă în primul volum ne-am raportat la *proiectul* de Cod administrativ, pentru că în această fază se afla, în prezent nu putem face altfel decât să ne raportăm la forma Codului deja adoptată, asumându-ne inerentele corecții care pot interveni în viitor.

În aceeași perioadă au apărut modificări consistente și la Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Și despre acestea făcusem vorbire în faza de proiect a lor, astfel încât a trebuit să reluăm și partea consacrată contenciosului administrativ și să o adaptăm la legea deja adoptată de Senat.

Cum am menționat și pe prima pagină a lucrării, legislația și doctrina rămân circumscrise datei de 20 mai 2018, dat fiind faptul că referirile la *Codul administrativ* și la *Legea de modificarea a contenciosului administrativ* trebuie înțelese sub aspectul preponderent formal, al intervenției operației juridice a adoptării lor, dat fiind faptul că informațiile care le vizează se regăseau anterior în lucrare, dar erau evocate prin raportare la stadiul de *proiect* al lor.

În ceea ce privește adoptarea Codului administrativ, ea se poate circumscrie acelor probleme care se discută de atâta amar de vreme, încât ajungi să te obișnuiești, auzindu-le. Chiar dacă știi că sunt un soi de iluzii. Ademenitoare, dar, din păcate, înșelătoare. Paradoxul este acela că, deși ți-au obosit așteptările, deși speranța s-a transformat, între timp, într-o iluzie, parcă îți lipsește, atunci când dispăre vremelnic. Cam acest simțământ l-am trăit cu „nașterea” Codului administrativ. De atâtea ori s-a vehiculat, în cei aproape 30 de ani câți au trecut de la acel decembrie însângerat, prin atâtea programe politice de guvernare s-a „preumblat”, încât ajunsesem, mulți dintre noi, să ne obișnuim cu el, să-l invocăm de câte ori aveam ocazia, ca pe un tabu, deși deșertăciunile ne dădeau târcoale.

În ceea ce ne privește, Dumnezeu ne-a hărăzit cu încredere și cu răbdare. Cu forța de a ne lega de proiecte și de a nu le abandona, chiar dacă „*timpul tace și trece*” și roadele preocupărilor noastre se întrupează greu sau deloc. Ne-am petrecut sfârșitul mileniului trecut și începutul celui actual, făcând, periodic, un soi de navetă la Sibiu, unde se constituise și funcționa un colectiv pentru elaborarea proiectelor celor două Coduri administrative, de drept substanțial și de drept procedural. Și s-au scurs

---

<sup>1</sup> O parte din conținutul acestui material a fost publicată, ca și editorial, în Revista de Drept Public nr. 2/2018.

câțiva ani de trudă dârză, în care, alături de colegi minunați precum: profesorii Ioan Santai și Iordan Nicola de la Sibiu, Ioan Alexandru de la București, unii practicieni cu experiență îndelungată în ale administrației, cum ar fi Mihai Baltador sau Ionel Fleșariu, am reușit să redactăm proiectele celor două coduri. Cu transformarea în lege a fost complicat și s-a dovedit până la urmă imposibil, în ciuda eforturilor depuse în Senatul României, alături de regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan.

La ministerul cu responsabilități în domeniul administrației, care a purtat denumiri diferite (Ministerul Administrației Publice, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Administrației și Reformei Administrative), ideea adoptării celor două Coduri a constituit o preocupare continuă, concretizată în elaborarea unor teze pentru Codul de procedură administrativă, deoarece s-a considerat că acesta este prioritar față de Codul administrativ propriu-zis. Dar au rămas la fază de teze.

Astfel stând lucrurile, nu am stat prea mult pe gânduri când, în anul 2015 s-a relansat, cu un entuziasm și o determinare pe care, mărturisim că nu le mai simțisem până atunci, ideea adoptării Codului administrativ și, în acest scop, constituirea unui colectiv din care am acceptat să facem parte cu o încredere consistentă. Un colectiv conceput de o manieră, salutară, de altfel, în care să se regăsească reprezentanți ai tuturor mediilor cu preocupări administrative, la nivel practic și teoretic, ai ministerelor și autorităților publice în obiectul cărora intrau instituții a căror activitate era vizată, prin incidență, de viitorul Cod administrativ.

Sub acest aspect, structura colectivului s-a deosebit de a celor care au elaborat cele patru Coduri, civil și de procedură civilă, și penal și de procedură penală. Acestea au reprezentat monopolul specialiștilor, al lumii academice în exclusivitate, la care s-au adăugat reprezentanți ai puterii judecătorești. Credem că, prin specificul obiectului lor de reglementare, soluția a fost, într-un fel, firească. Ea nu putea fi însă „împrumutată” la elaborarea Codului administrativ, deoarece administrația este un fenomen complex, cu multe valențe, cu o pătrundere și întrepătrundere în domenii care țin de alte puteri și autorități ale statului și, mai ales, cu implicații în viața omului, de la naștere până la trecerea în lumea dreptilor. Însăși expresia „lumea dreptilor” ne induce ideea că cea de aici, de pe pământ, are o anumită „strâmbătate” la care și administrația, alături de justiție, biserică și celelalte puteri și instituții sunt chemate să vegheze și să o corecteze.

Au avut loc multe dezbateri. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a fost implicat „cu asupra de măsură”, vorba poetului. Am putea spune că a fost una din nu foarte multele dăți în care o autoritate publică și-a asumat cu cerbicie un proiect și l-a dus la bun sfârșit. Pentru că, din păcate, se lansează obiective mărețe, se fac strategii impresionante, de ajunge imaginația să o ia razna de cât de bine vom trăi, pentru ca, în final să se-aleagă, vorba românului, *praful* de ele. Am scris cândva un pamflet legat de *managementul transportului și semafoarele inteligente*, care trebuiau, după primarul de atunci, să ajute bucureșteanul să se deplaseze cu viteza luminii dintr-o parte în alta a Capitalei, cu parcări ultramoderne, de nu va mai fi nevoie „să ne luăm mașina în spate”, metaforic vorbind. Și știm cu toții, cei care trăim în București, în permanență sau sporadic, ce probleme pun „*inteligentele semafoare*”, că tot *fluierul* și *mâna* polițistului mai fac un strop de ordine în infernul cotidian al transportului.

Nu așa au stat, din fericire, lucrurile, cu Codul administrativ. Colectivul tehnic de redactare a Codului și-a armonizat eforturile cu ale celui „*lărgit*”, care se întrunea periodic și dezbătea problemele, trasa direcțiile, opțiunile, care erau încorporate apoi în

texte. Înaintea fiecărei întâlniri era transmisă ultima formă a părții aflate în dezbatere, pentru ca ea să poată fi consultată, să venim „pregătiți”, pentru ca proiectul să poată evolua în mod real, de la o etapă la alta. Singura motivație care ne aduna laolaltă era dorința de a reuși în demersurile noastre. Alte motivații nu au fost, nici financiare, nici de altă natură, dar n-a contat. Nici măcar pentru cei care ne-am implicat într-o măsură mult mai „lucrativă”, pentru că obiectivul nostru a fost să dăm concretețe unui vis de multă vreme trăit.

Au fost diverse abordări, că ar fi fost de preferat să apară mai întâi Codul de procedură (sau proceduri) administrative sau să se lucreze împreună la ele, spre a se armoniza. În ceea ce ne privește, ca om a cărui experiență practică se suprapune aproape peste cea teoretică, ca întindere în timp și implicare, am fost printre „visătorii înrăiți”, care au înțeles că este important ca unul dintre ele să prindă viață, pentru că îl „trage și pe celălalt după el”. Și se pare că așa va fi, dat fiind faptul că am fost deja contactați pentru o primă întâlnire, în luna august, pentru a demara lucrările la proiectul Codului procedural al administrației.

Codul administrativ se află, în momentul în care scriem aceste rânduri, în faza de control prealabil al constituționalității sale. Va mai dura, probabil, până să se pronunțe Curtea Constituțională, până să-l pună în acord Parlamentul cu decizia Curții, până va intra efectiv în vigoare, însă procesul este ireversibil. Însăși atacarea lui la Curtea Constituțională ni se pare discutabilă. Pentru că, în naivitatea noastră, întotdeauna am crezut că sunt momente în istoria unui stat când nu ar trebui să mai existe „putere” și „opozitie”. Când ar trebui să dispară, pentru moment, ceea ce ne desparte și să ne unim într-o binele comun. Puține state au un Cod administrativ. Majoritatea au un *codex*, o adunare de legi care își păstrează identitatea fiecare dintre ele. Codul administrativ, recent adoptat, nu este un *codex*, cum am mai auzit pronunțându-se unii și alții. Este adevărat că în alcătuirea lui se regăsesc „topite” legi care anterior reglementau distinct organizarea și funcționarea Guvernului, a administrației publice locale, regimul concesiunilor, statutul aleșilor locali, al funcționarilor publici și al personalului contractual din sectorul public, și exemplele pot continua. Dar ele au fost și „contopite”, în sensul că au fost puse în acord unele cu altele, au suferit modificări esențiale, au fost completate cu părți inexistente în legislație până atunci. Să exemplificăm cu problematica *răspunderii administrative*, care este pentru prima dată consacrată în „trilogia” existenței ei, respectiv *răspunderea administrativ-disciplinară, administrativ-contravențională și administrativ-patrimonială*. Reglementările din prima și ultima formă sunt de o noutate absolută, la care se adaugă recunoașterea existenței lor, conturarea elementelor esențiale de regim juridic. Sau problema *proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ-teritoriale*, care aduce și ea numeroase prevederi novatoare, care umplu goluri legislative imense, care creau mari probleme în practică. Domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, regimul său juridic, modalitățile de punere în valoare a bunurilor care îl compun, obligația și procedura inventarierii lor, nu se regăseau anterior reglementate, ceea ce a creat situații grave, pierderi considerabile, pe care le cunoaștem, inclusiv din calitatea pe care am avut-o, de fost membru al Curții de Conturi. Sub acest aspect, Codul consacră o concepție pe care, în mare parte o împărtășim, a asimilării, ca sferă și regim juridic, a modalităților de exercitare a proprietății private cu cele ale proprietății publice. Aceasta deoarece statul și unitatea administrativ-teritorială nu se pot comporta ca orice particular cu bunurile lor private. Și acestea au dimensiune și finalitate publice, pentru că trebuie utilizate tot pentru satisfacerea unor nevoi și interese cu

caracter public. Deosebirea esențială constă în faptul că ele sunt alienabile, în vreme ce proprietatea publică este inalienabilă. Dar *alienabilitatea* lor nu se poate exercita oricum și, de aceea, Codul administrativ îi reglementează procedura.

O altă materie pe care o împărtășim „*cu entuziasm*”, am putea spune, vizează reglementarea *statutului personalului contractual din sectorul public*. Am promovat în permanență teza că acest personal, deși *contractual*, nu se poate identifica, prin drepturile, obligațiile și conduita civică și profesională, cu *salariații obișnuiți*, să spunem. Astfel se explică faptul că prin Legea nr. 477/2004 a fost adoptat *Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice*, care, practic „*a luat-o înaintea*” actului normativ care reglementează aspectele de conținut ale contractului lor de muncă.

Ne oprim aici cu prezentarea Codului administrativ. Am încercat, prin aceste puține rânduri în raport cu semnificația evenimentului, să vă împărtășim bucuria adopției lui. Să facem să se înțeleagă de ce el trebuie privit ca „*evenimentul legislativ*” al anului în România și, sperăm noi, nu doar în România. Spunem aceasta, deoarece nutrim nădejdea că el va reprezenta un reper și un impuls și pentru alte state. Nu aruncăm cu cuvintele, avem proprietatea lor. Dar știm că există astfel de preocupări și deziderate și în alte țări din Uniunea Europeană. Am fost în luna iunie 2018 în Franța pentru a ține cursuri la Universitatea din Lille. Am putut constata, „*proprii sensibus*”, cât interes a stârnit invocarea demersurilor care se fac în țara noastră pentru adoptarea unui Cod administrativ. Ca și multe alte instituții care există la noi, dar pe care ele nu le cunosc. Exemplu: *secretarul unității administrativ-teritoriale*, devenit, prin Codul administrativ, *secretarul general al acesteia*, care are un rol important, de „*filtru*”, pentru asigurarea legalității activității administrației. Ne bucură inclusiv schimbarea denumirii lui, de natură să îl deosebească de „*secretarul*” obișnuit, administrativ, care, ca regulă, nici nu este funcționar public. În opinia noastră, el are un rol relativ similar instituției prefectului, legalitatea în administrația publică locală fiind garantată „*în trepte*”. În egală măsură, au apreciat decizia noastră de a se reveni la „*prefectul politic*”, spre deosebire de „*corul*” de văicăreli și acuze care au acompaniat la noi această decizie, văzând-o ca un iremediabil și condamnable regres. Am exprimat poziția noastră, că este preferabil ca lucrurile să fie clarificate, decât să „*băltim*” într-o vinovată demagogie, în care să ne „*prefacem*” că prefectul este înalt funcționar public, căruia îi este interzisă apartenența politică, pentru ca, în realitate, el să se exprime ca fiind cel mai activ „*agent*” al politicului, cum, de altfel, și este, **reprezentantul Guvernului în fiecare județ și în municipiul București**. Astfel sunt calificați prin Constituție, iar Guvernul este un organ eminent politic. Numai un naiv iremediabil va putea crede că *reprezentantul său* poate fi altfel. Precizăm că aceeași problemă se resimte și în Franța, de unde am „*împrumutat*” modelul, unde se recunoaște cu franchețe legătura indestructibilă care va exista întotdeauna între prefecti, pe de o parte, și partidul politic, aflat la putere, pe de altă parte. Un coleg de la o Universitate îmi dădea, ca pildă, faptul că **actele primarului din orașul respectiv**, unul dintre cele mai mari din Franța, **nu au fost niciodată atacate de către prefect**, deși motive spre a o face au fost vehiculate „*voluptos*” de către presă și societatea civilă, în general. Aceasta deoarece la cârma primăriei se afla o doamnă cu o poziție foarte importantă în partid, cu un CV impresionant, pe care niciun prefect nu îndrăznește „*să o supere*”.

Sinceri să fim, ne-am fi așteptat ca adoptarea Codului administrativ să facă obiectul unei recunoașteri, cât de cât obiective, a semnificației sale. Este adevărat că el nu este perfect și nu credem că este vreo reglementare, în general, și una de o

asemenea complexitate, în particular, care să aibă un asemenea caracter. Eventualele „carențe” care se vor descoperi pe viitor pot și vor fi corectate. Puținele discuții care s-au făcut cu privire la Codul administrativ au fost negative, virulente, de înfierare a prevederilor sale, ca și când adoptarea lui ar însemna cel mai mare rău, ignorându-se „binele” pe care îl aduce. Dar aceasta este, din păcate, o trăsătură care devine din ce în ce mai endemică, a noastră, și nu ne rămâne decât să sperăm că anii care vor veni, vor aduce schimbări în bine și în acest segment al existenței noastre individuale și colective.

Ne exprimăm, în final, satisfacția că putem, odată cu lucrarea noastră, să ne completăm bucuria de a o elabora cu aceea de a o face raportându-ne și la primul Cod administrativ al României. Asumându-ne starea actuală a acestui act normativ esențial pentru ceea ce suntem, dar, mai ales, pentru ceea ce va deveni administrația românească. Și, mai ales, încrederea că el va aduce mult bine în desfășurarea activității administrației, a statului, în ansamblul său și nu în ultimul rând, în viața fiecăruia dintre noi.

**VERGINIA VEDINAȘ**



# Capitolul I

## ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICHE

### *Secțiunea I* *Noțiuni generale*

#### §1. Introducere

Noțiunea de *administrație publică*, din punct de vedere formal-organic și material-funcțional, a fost analizată în primul volum al prezentului tratat. Am putut identifica, în acel context, faptul că administrația publică reprezintă, conform concepției consacrată în doctrina de drept public, o componentă a puterii executive, fără a îngloba, în accepțiunea sa, întreaga putere executivă. O asemenea aserțiune trebuie raportată la litera și spiritul actualei Legi fundamentale a României, care conferă o semnificație generoasă noțiunii de *administrație publică*, atunci când, prin art. 111 alin. (1) *înglobează Guvernul în administrația publică și îl califică*, explicit, am putea spune, prin formularea textului<sup>1</sup>, ca *organ al administrației publice*.

Dintr-o asemenea perspectivă, după ce am determinat sfera administrației publice, am analizat statutul tuturor autorităților administrației publice identificate la nivel central și local. Am avut în vedere pe cei doi șefi ai executivului, Președintele și Guvernul, administrația centrală de specialitate și administrația publică locală, inclusiv prefectul, ca reprezentant al Guvernului în teritoriu.

Statutul unui organ administrativ, al unui organ public, în general, implică și **actele sale**, care, ca regulă, sunt una dintre formele prin care respectivul organ își concretizează activitatea. Astfel se face că s-a impus analiza actelor juridice emise – adoptate de toate autoritățile administrației publice centrale și locale al căror statut juridic l-am cercetat, care, ca regulă, sunt *acte administrative*, fără a se exclude însă emiterea, adoptarea și încheierea unor acte juridice de drept comun, cu caracter unilateral ori bi sau multilateral. Se poate considera, dintr-o asemenea perspectivă a succesiunii tematicilor, că, într-un fel, spre a ne exprima eufemistic, „*am pus căruța înaintea calului (sau boului)*”, fără a avea, întru totul dreptate. O succesiune perfectă și impecabil logică este greu de identificat, astfel încât am cercetat, în primul volum, „*specia*”, sau „*diferența specifică*”, spre a ne exprima în termenii logicii formale, pentru ca, în cel de-al doilea volum să cercetăm *genul*, respectiv actul administrativ, ca modalitate principală, sub aspectul forței sale juridice, prin care autoritățile administrative își concretizează activitatea. Abordările particulare ale fiecărei categorii de acte administrative cercetate deja ne vor permite să analizăm și să înțelegem elementele de conținut, generale, ale regimului juridic al actului administrativ, ca specie de act juridic

---

<sup>1</sup> Avem în vedere referirea din text la „*Guvernul și celelalte organe ale administrației publice (...)*” ceea ce atrage calificarea Guvernului însuși ca un organ administrativ.

și ca formă de concretizare a activității administrației publice cu cea mai mare incidență, prin forța sa juridică și efectele pe care le produce. Pentru exemplificare, în analiza actelor administrației publice locale am avut în vedere, în mod constant, faptul că hotărârile și dispozițiile cu caracter individual produc efecte juridice de la data comunicării, iar cele cu caracter normativ de la data publicării, *cu excepția cazului în care legea sau actul însuși prevăd o altă dată ulterioară*, anticipând, astfel, discuțiile asupra momentului de la care actul administrativ produce efecte juridice.

În concluzie, *terenul a fost pregătit*, astfel încât, raportându-ne la el și valorificându-l, urmează să analizăm regimul juridic al actului administrativ, identificând elementele definitorii ale acestuia, sfera și categoriile de acte administrative, condițiile de validitate, forța juridică și efectele juridice, precum și anumite dimensiuni care se regăsesc și la alte categorii de acte juridice (anularea, suspendarea, inexistența), dar prezintă particularități în cazul actelor administrative, iar altele sunt specifice actelor administrative, cum ar fi revocarea, care constituie un principiu al actelor administrative, de la care există însă și unele excepții, aplicabile doar actelor cu caracter individual.

## §2. Concepte

În acord cu cele exprimate în doctrina franceză, susținem, dintru început, faptul că *„activitatea administrației, ca orice activitate umană, poate îmbrăca două forme: aceea a deciziei și aceea a operațiunii”*<sup>1</sup>, respectiv a actelor juridice și a faptelor și operațiilor.

În perioada interbelică, autorii au denumit partea dedicată acestei materii ca *„mijloacele juridice prin care puterea executivă lucrează asupra administrației: Actele puterii executive”* (subl. ns.)<sup>2</sup>.

În doctrina actuală, după ce se realizează o *„teorie generală a organizării administrației publice”*, regăsim o *„teorie generală a activității administrației publice”*<sup>3</sup>, după care, în capitole succesive, se analizează noțiunea de *act administrativ, regimul juridic al acestuia și contractul administrativ*. Fără a o denumi o *teorie generală*, într-o altă lucrare de referință regăsim cercetată, într-o prelegere de debut, *activitatea autorităților administrației publice*, pentru ca, în celelalte șase prelegeri consacrate acestei instituții, să fie analizate elementele definitorii ale actului administrativ, regimul lor juridic și în final, contractul administrativ<sup>4</sup>.

O concepție relativ similară este reflectată și într-o altă lucrare din literatura contemporană, aparținând, de această dată, unei valoroase reprezentante a Școlii de la Cluj, problemele abordate pornind de la *identificarea formelor de activitate ale administrației publice*, continuând cu *actul administrativ, cu regimul său juridic* și, în final, *contractul administrativ*<sup>5</sup>.

Un alt reprezentant al aceleiași valoroase Școli, de astă dată dintr-o generație mai „tânără”, în sensul nu numai propriu al cuvântului, deși denuște un întreg

<sup>1</sup> J. Waline, *Droit administratif*, 26<sup>-ème</sup> éd., Dalloz, Paris, 2016, p. 427.

<sup>2</sup> P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a, vol. I, București, 1934, p. 288.

<sup>3</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 3-20.

<sup>4</sup> D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2017, pp. 1-110.

<sup>5</sup> R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, partea a IV-a, pp. 291-391.

volum „*Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel*”, ne atenționează, totuși, în „*avant-propos*”, că „(...) cele ce urmează nu reprezintă un **alt drept administrativ**, cum ar putea sugera subtitlul prezentului volum, ci *Dreptul administrativ văzut altfel*”. După care, încercând să clarifice lucrurile, deși unii „cârcotași” ar putea spune că mai mult le încurcă, autorul precizează că „(...) *nimeni nu își poate aroga meritul de a fi autorul Dreptului administrativ; (...) o veritabilă teorie a dreptului administrativ zace ascunsă în Jurisprudență și așteaptă să fie descoperită (...)*”<sup>1</sup>. Fără a fi, nici pe departe, malițioși în apreciere și exprimând toată prețuirea noastră pentru mai tânărul nostru coleg, găsim interesantă și inedită abordarea, deși, ne trebuie o concentrare specială, în timp și-n spațiu pentru a înțelege ce se vrea să se spună prin *teoria aceea a dreptului administrativ*, singura *veritabilă*, care *zace ascunsă în jurisprudență și așteaptă să fie descoperită*. Să înțelegem că până în prezent nu avem o teorie a dreptului administrativ? Că doctrina de peste un veac și jumătate nu reprezintă nimic în raport cu *acea veritabilă teorie care zace ascunsă în jurisprudență*? Sunt doar niște întrebări, în mare, retorice, pe care ni le punem, dorindu-i, evident, temerarului nostru coleg să descopere, domnia sa, ceea ce nu s-a descoperit încă pentru că *zace ascuns în jurisprudență*.

În ceea ce ne privește, avem alte paliere de abordare și precizăm, încă de la început, că, în opinia noastră, Școala românească de drept public are o bogăție de conținut care o poate releva ca un veritabil reper, inclusiv din perspectiva *teoriei activității administrației publice* și a *actului administrativ*, în particular, la care nu vom înceta să ne raportăm, cu reverența pe care și-o datorează, credem noi, cei ce trudes pe același „ogor”, **cel al cercetării dreptului**. Inclusiv lucrarea la care ne-am raportat anterior și pe care o apreciem, reprezintă un argument care susține zicerile noastre.

În viziunea unui reprezentant al Școlii de drept public de la Timișoara<sup>2</sup>, tematica analizată include *actele administrației publice și controlul acestora*, autorul identificând două categorii de acte, respectiv *actele administrative de autoritate* și *actele administrative de gestiune*. Fără ca vreuna dintre cele două sintagme să aibă, în sistemul legal prezent, o consacrare legislativă, utilizarea lor îi permite autorului să distingă între „*manifestările unilaterale de voință ale autorităților administrației publice făcute în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice*” și „*acele acte juridice pe care autoritățile administrației publice le încheie cu diverse persoane fizice sau juridice, prin acordul de voință al părților, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public și privat și organizarea de servicii publice în vederea satisfacerii unor interese generale*”<sup>3</sup>.

Din analiza opiniilor exprimate, rezultă că literatura de specialitate, cu diferențieri terminologice și/sau semantice identifică, după regimul juridic aplicabil, două mari categorii de forme concrete de activitate a organelor administrației publice, respectiv: **forme cărora li se aplică un regim administrativ de putere** (exclusiv sau alături de alt regim juridic) și **forme cărora nu li se aplică un regim administrativ de putere**<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I, Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. VI.

<sup>2</sup> A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2010, pp. 187-226.

<sup>3</sup> A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 4, pp. 191 și 217.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. 4, p. 8.



### §3. Forme de activitate

În ceea ce ne privește, raliindu-ne concepției evocată anterior a profesorului Jean Waline, considerăm că activitatea administrației, ca orice tip de activitate umană, se poate exprima prin *acte juridice*, în sensul de manifestări de voință juridică având caracter unilateral sau bi sau multilateral, care aduc o modificare în realitatea juridică existentă, produc efecte juridice de sine stătătoare și prin *fapte concrete, materiale, lucrative sau administrative și operațiuni de diferite tipuri, administrative sau nonadministrative*, care, fără a aduce ele însele o anumită modificare în ordinea juridică existentă, pregătesc, înlesnesc sau mijlocesc astfel de modificări. În Codul administrativ adoptat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în ședința din 9 iulie 2018, regăsim definită, în art. 5 lit. ee), noțiunea de *fapt administrativ*, prin care se evocă *acțiunea autorităților sau instituțiilor administrației publice, împrejurarea sau evenimentul care produce efecte juridice în temeiul legii sau al actului administrativ și care se constată prin operațiuni administrative*. Este pozitiv faptul că se consacră o asemenea definiție, chiar dacă ea ține mai mult de dreptul administrativ procesual, decât cel substanțial. Ar fi fost necesară, credem noi, **menționarea și a inacțiunii ca modalitate de concretizare a faptului administrativ**, cum este situația **tăcerii administrative**, care semnifică, după cum prevede și Legea nr. 554/2004 în art. 2 lit. h) *faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen*.

Prin conținutul activității sale, prin efectele și prin destinatarii acestei activități, administrația publică reprezintă o **specie a vieții publice** sau, cum se exprimă un venerabil autor, a **spațiului public**, înțeles ca „o entitate cu o identitate în același timp concretă, mobilă, fluctuantă, imaginară și subiectivă, de unde greutatea (imposibilitatea) stabilirii unei definiții cu caracter general și definitiv”. Dacă este dificil de definit, spațiul public poate și trebuie însă analizat, identificate părțile sale, autorul considerând că „El prezintă două componente: o componentă materială, fizică, ce se configurează subiectiv, în funcție de modul cum este perceput, de reprezentarea diferită, subiectivă pe care i-o atribuie diferitele categorii de specialiști (urbaniști, arhitecți, sociologi, economiști, juriști etc.) și o componentă cultural-spirituală, ca mod de percepere de către lumea ideilor, a celor care trăiesc din/în cultură și spiritualitate”<sup>1</sup>.

Configurarea celor două componente implică, în mod esențial, acțiunea administrației.

### §4. Actele juridice ale administrației

Una dintre formele acestei acțiuni o reprezintă emiterea/adoptarea/încheierea unor **acte juridice**, care pot fi de două categorii:

a) **acte specifice administrației**, prin care se obiectivează esența acesteia, specificitatea ei, din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor și regimului și acestea sunt actele administrative sau contractele administrative;

---

<sup>1</sup> V. Stănescu, *Spațiul public. Gestionare și comunicare*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, pp. 41-42.

b) **acte prin care administrația se comportă ca orice subiect de drept, în relație cu alte subiecte de drept**, și acestea reprezintă actele juridice supuse dreptului comun, contracte civile, acte emise în regim de drept comun.

Constatăm că, **actele administrative sunt actele prin care administrația se manifestă ca purtătoare a autorității publice.**

În doctrina franceză, **actele administrative** sunt definite ca fiind „*facultatea de care dispune administrația de a edicta reguli ori de a lua dispoziții individuale fără a avea consimțământul indivizilor vizați de acestea. El este, deci, un atribut al puterii publice*”<sup>1</sup>.

Distincția dintre *actele administrative* și *actele de drept privat* ale administrației este fundamentată și în doctrina franceză. Aceasta atrage atenția asupra faptului că „*actele administrației, și, în mod special, deciziile și contractele, nu sunt toate și în mod necesar (...) măsuri supuse unui regim de drept public și, relevant în cazul contestării, jurisdicției administrative. Unele dintre ele sunt acte de drept privat, supuse dreptului civil sau comercial (sau dreptului muncii) și, deci, contenciosul lor aparține tribunalelor judiciare*”<sup>2</sup>. Anticipând informații pe care le vom dezvolta în partea consacrată contenciosului administrativ, precizăm că în sistemul francez există o *jurisdicție administrativă* (tribunale administrative), care soluționează litigiile dintre administrație și cei administrați, distinctă de *jurisdicția judiciară*, de drept comun.

Actele de putere publică, la fel ca și cele realizate în regim de drept comun, se clasifică la rândul lor, în funcție de modul de exprimare a voinței autorității administrației publice emitente, astfel încât vom identifica două mari categorii de acte:

1) **acte unilaterale**, care includ atât **actele administrative**, cât și unele **acte de drept comun** (în sensul larg al termenului), primele realizând puterea publică, celelalte nu.

Actele unilaterale sunt „*opera unei singure voințe, fie individuală, fie colectivă (deliberarea unei adunări)*”, spre deosebire de „*actele bi sau plurilaterale care se formează prin întâlnirea a două sau mai multe voințe: tipul este contractul*”<sup>3</sup>.

În ceea ce privește deosebirea dintre actele unilaterale de putere publică și cele emise în regim de drept comun, după cum se apreciază în literatura de specialitate, aceasta nu este întotdeauna ușor de făcut<sup>4</sup>. Pentru a exemplifica, autorul invocă o hotărâre de consiliu local prin care se acceptă o donație. Aceasta, din punct de vedere *organic*, este un act de putere, căci se supune aceluiași reguli cu privire la adoptarea sa (cele privind cvorumul și majoritatea cerute de lege pentru adoptare, semnătura de legalitate a secretarului unității administrativ-teritoriale etc.). Însă, din punct de vedere *material*, criteriul pe care autorul îl consideră determinant pentru calificarea lui, o asemenea hotărâre este **un act unilateral emis în regim de drept comun**. Se consideră că „*distincția despre care vorbim se va face întotdeauna mai ușor în cazuri ambigue, dacă organului emitent îi substituim, imaginar, un particular*”<sup>5</sup>. În opinia

<sup>1</sup> M. Gros, *Droit administratif. L'angle jurisprudentiel*, 5<sup>-ème</sup> édition, L'Harmattan, Paris, 2014, p. 19.

<sup>2</sup> R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 15<sup>-ème</sup> édition, Montchrestien, 2015, p. 533.

<sup>3</sup> J. Waline, *Droit administratif, op. cit.*, 26<sup>-ème</sup>, 2016, p. 428.

<sup>4</sup> O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.*, p. 10, nota de subsol 2.

<sup>5</sup> Autorul citat adaugă faptul că „dacă și acesta ar putea, pus în poziția administrației „să emită” actul în cauză, fără îndoială că administrația se comportă ca un simplu particular, căci nu a avut nevoie, pentru emiterea actului, de puterea publică pe care legea i-a pus-o la dispoziție”. (O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.*, p. 10, nota de subsol 2).

noastră, lucrurile nu sunt tocmai simple, raportându-ne la exemplul care s-a dat. Credem că trebuie să se facă distincția după cum bunul a cărui donație urmează a fi acceptată urmează să facă parte din domeniul privat sau din cel public al unității administrativ-teritoriale. În cazul în care bunul urmează să facă parte din domeniul public al unității administrativ-teritoriale, apreciem că este vorba despre un **act unilateral adoptat în regim de putere publică**;

2) **acte bi sau multilaterale**, care includ: **contractele administrative și contractele civile** pe care le realizează administrația și care *nasc* pentru ea drepturi și obligații la fel ca pentru orice subiect de drept. Acestea sunt supuse dreptului comun.

În doctrina franceză se atrage atenția asupra faptului că „*un act poate fi foarte bine unilateral, chiar dacă are doi (sau mai mulți) autori. Este foarte simplu și este cazul actelor interministeriale, luate de mai mulți miniștri referitoare la probleme față de care ei sunt în mod egal competenți*”<sup>1</sup>. Este vorba despre actele evocate în doctrina română ca **acte administrative emise cu participarea mai multor persoane juridice**, problemă asupra căreia vom reveni cu ocazia analizei trăsăturilor actului administrativ.

Actele juridice ale administrației publice reprezintă manifestările de voință ale acesteia, săvârșite în scopul de a aduce o schimbare în ordinea juridică existentă până în momentul acelei manifestări.

Însă, realitatea existentă, cea juridică în primul rând, realitatea socială, politică, pot fi modificate și fără intervenția unor acte juridice.

În același timp, administrația poate, în acest mod, să presteze o activitate care nu ține de specificul muncii sale (exemplu: o activitate economică).

## §5. Faptele și operațiunile administrației

Administrația nu își concretizează însă activitatea doar prin acte juridice, ci și prin **fapte materiale**, unele dintre acestea având **caracter juridic** sau **caracter politic**, după caz, precum și prin **operațiuni cu caracter tehnic, material sau administrativ**. Pot fi **fapte cu caracter juridic** anumite abateri săvârșite de consilierii locali sau județeni, care atrag răspunderea lor disciplinară sau alte forme de răspundere juridică. În schimb, au **caracter politic** diferite alte fapte și operațiuni săvârșite de aceștia cum ar fi diferite **declarații politice** ale Președintelui, membrilor Guvernului sau membrilor autorităților administrației publice locale, **mesajele** pe care Președintele le adresează Parlamentului, **consultările politice** pe care acesta le derulează pentru desemnarea candidatului la funcția de Prim-ministru, aspecte analizate în primul volum al prezentului tratat.

**Faptele materiale** reprezintă concretizări ale activității organelor administrative și personalului lor, acțiuni sau inacțiuni, licite sau ilicite ale acestora, care produc diferite tipuri de consecințe, inclusiv efecte juridice, în temeiul legii, fără ca prin intermediul lor să se fi urmărit producerea unor asemenea efecte.

**Operațiunile administrative, tehnice sau materiale**, reprezintă acțiunile întreprinse de administrația publică și de personalul acesteia, prin intermediul cărora se pregătește elaborarea actelor juridice ale acesteia, se adoptă, încheie sau emit, se aduc la cunoștința celor care cad sub incidența lor, se pun în executare sau se asigură respectarea lor sau, după caz, se pregătesc, desfășoară și finalizează diferite

<sup>1</sup> R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.*, tome 1, 2015, p. 492.