

Capitolul I

Formele de activitate ale autorităților administrației publice

§ 1 – Considerații preliminare

1. Autoritățile publice ale statului în activitatea pe care o desfășoară dau naștere la nenumărate și diferite acte, ce pot fi clasificate, după funcțiile statului, în acte legislative, acte administrative și acte jurisdicționale^[1].

Constantin G. Rarincescu afirma că „ordonarea obligatorie a activității umane” constituie un fenomen juridic^[2]. De aici pornind, autorul clasifică fenomenele juridice în *fenomene de structură ale dreptului* (cuprind regulile juridice și drepturile subiective), *fenomene de formațiune și realizare ale dreptului* (cuprind actele juridice și actele materiale) și *fenomene de contestare ale dreptului* (care intervin numai atunci când cineva pretinde că s-a produs ceva contrar dreptului)^[3]. La rândul său, profesorul Tudor Drăganu constata că viața socială în anumite condiții, prevăzute de lege, creează un fenomen în care manifestările de voință ale unor organe ale statului, ale uneia sau mai multor persoane fizice sau juridice produc efecte juridice (nasc, modifică sau sting raporturi juridice) și, în consecință sunt în măsură să determine statul să intervină prin forța de constrângere pentru a le ocroti^[4]. Prin urmare, spunea autorul, există o categorie de *fapte care produc efecte juridice*, denumite **fapte juridice** (actele juridice și faptele materiale juridice) și o altă categorie de *fapte materiale care nu produc efecte juridice* (operațiuni material-tehnice)^[5].

§ 2 – Forme de activitate

2. Funcția executivă sau cum mai este denumită „administrativă”, presupune diferite *forme concrete de realizare a activității*.

^[1] A se vedea *E.D. Tarangul*, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 21.

^[2] A se vedea *C.G. Rarincescu*, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Universală Alcalay & Co, București, 1937, p. 21.

^[3] *Ibidem*, p. 15.

^[4] A se vedea *T. Drăganu*, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 6.

^[5] *Ibidem*, p. 15.

Unii autori au susținut în literatura de specialitate că activitatea executivă se realizează prin acte juridice cu caracter general și impersonal sau individuale, fapte materiale juridice, operațiuni materiale-tehnice, neproducătoare de efecte juridice precum și prin acte cu caracter exclusiv politic, fără consecințe pe planul drepturilor și obligațiilor, și prin urmare, lipsite de efecte juridice (mesaje, declarații ale Guvernului etc.)^[1].

Alți autori vorbesc despre fapte juridice ca manifestări unilaterale de voință cărora legea trebuie să le recunoască relevanța juridică (acte juridice, fapte materiale juridice comisive, omisive și comisiv-omisive, operații materiale-tehnice)^[2]. *Există și autori* care rețin ca forme concrete ale activității organelor administrației publice actele juridice, operațiunile administrative „care au o anumită semnificație juridică” și faptele materiale dar, fără ca acestea din urmă să intre în sfera juridicului „decât în măsura incidenței lor cu normele de drept”^[3].

Susținând această teză, *unii autori* au introdus în categoria formelor concrete producătoare de efecte juridice și actele civile (contractele civile), actele de dreptul muncii (autoritatea administrativă în calitate de parte a unui raport de muncă) ale organelor administrației de stat^[4] și contractele administrative^[5]. Contractele de drept civil încheiate de autoritățile executive ale statului, sunt supuse unui regim de drept comun – civil, producerea unor efecte juridice presupunând un acord de voință bazat pe egalitatea părților. Contractele administrative sunt subordonate unui regim de putere în vederea realizării unui interes general sau pentru buna funcționare a serviciilor publice^[6]. Pentru o mai largă cuprindere în sfera faptelor concrete și a operațiunilor materiale săvârșite de administrație, *unii autori* au adoptat categoria faptului administrativ^[7].

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 72 și urm.; *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 18 și urm.; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, U.E.D.C., Tîrgu-Mureș, 1993, vol. I, p. 171-173.

[2] A se vedea *Maria V.Dvoracek*, Drept administrativ – noțiuni introductive, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 1993, p. 93-95.

[3] A se vedea *Al. Negoită*, Drept administrativ și știința administrației, Ed. Atlas-Lex, București, 1993, p. 105.

[4] A se vedea *I. Iovănaș*, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 265 și urm.

[5] A se vedea *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, vol. I, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1994, p. 170.

[6] A se vedea *E.D. Tarangul*, *op. cit.*, p. 477; *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, p. 72 și urm.; *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 18 și urm.; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, p. 175.

[7] A se vedea *I. Santai*, Drept administrativ și știința administrației, vol. II, Sibiu, 1993, p. 5; *I. Iovănaș*, *op. cit.*, p. 211; *C.G. Rarincescu*, *op. cit.*, p. 141; *A. Iorgovan*, Drept administrativ – tratat elementar, Ed. Hercules, vol. II, 1993, p. 3; *R.N. Petrescu*, *op. cit.*,

Într-o prezentare, după anul 1990, în literatura juridică de specialitate s-a arătat că în funcție de regimul juridic aplicabil, se disting două mari categorii de forme concrete ale activității organelor administrației publice și anume forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere (**faptul administrativ scop**) ce cuprinde actul administrativ, contractul administrativ și operațiunea administrativă, precum și forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere, respectiv actele juridice efectuate de organele administrației publice în virtutea capacității juridice civile, operațiunile tehnico-administrative (înregistrări, multiplicări etc.) și operațiuni direct productive (în învățământ, în domeniul economic și industrial, sanitar-medical). În opinia autorului acestei distincții, profesorul Antonie Iorgovan, categoria de fapt material juridic nu pare a fi suficient de potrivită pentru a sugera esența fenomenului administrativ statal (cuprinde doar operațiunile administrative de putere și operațiunile administrative ce produc efecte juridice de altă natură)^[1], motiv pentru care preferă să opereze și să identifice noțiunea de forme concrete de activitate ale organului administrației publice (în clasificarea propusă de profesorul Romulus Ionescu) prin următoarele categorii, în număr de șase: actul administrativ, actul juridic unilateral ce nu realizează puterea de stat, actul juridic contractual, operațiuni administrative, operațiuni de tehnică administrativă și operațiuni productive^[2], primele trei intrând în sfera actelor juridice ale administrației de stat^[3].

Administrația publică centrală, de specialitate și locală realizează funcția executivă prin două categorii de forme (fapte): *o primă categorie*, este cea a formelor care produc efecte juridice, acestea fiind actele juridice – actele administrative, contractele administrative, actele civile, actele de dreptul muncii – și faptele juridice materiale; *o a doua categorie*, este cea a formelor care nu produc efecte juridice proprii și în care se încadrează operațiunile materiale-tehnice și actele cu caracter exclusiv politic^[4].

Formele de mai sus, indiferent că sunt sau nu producătoare de efecte juridice, generic denumite și **fapte administrative**^[5], în ansamblul lor constituie forme concrete de activitate ale organelor administrației publice.

p. 169; C.S.J., S.C.A., Decizia nr. 317/1993, în *V.I. Prisăcaru*, Contenciosul administrativ român, Ed. ALL, București, 1994, p. 363.

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, *op. cit.*, p. 6, 7 și 12.

[2] A se vedea *R. Ionescu*, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 215.

[3] Pe larg, în *A. Iorgovan*, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 9.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, *Actele de drept administrativ*, p. 3-17; *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, p. 72 și urm.; *I. Iovănaș*, *Drept administrativ*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 1-10.

[5] A se vedea *I. Santai*, *op. cit.*, p. 5; *I. Santai*, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. II, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2005, p. 11 și urm.

3. Actele juridice se exprimă prin acte administrative, contracte administrative, contracte civile, acte de drept al muncii.

Actele administrative sunt manifestări de voință cu caracter unilateral, făcute în scopul de a produce efecte juridice a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului. În această categorie intră și unele dintre actele emise de organele judecătorești și ale parchetelor, actele administrative prin delegație^[1].

Contractele administrative sunt acte juridice bilaterale ce sunt încheiate între autoritățile administrației publice, pe de o parte și un particular, pe de altă parte, în realizarea interesului public sau pentru buna funcționare a serviciilor publice^[2].

Actele administrative și contractele administrative sunt supuse unui regim juridic administrativ, definit ca un regim de putere^[3].

Contractele civile se încheie între organele administrației publice ca persoane juridice de drept civil și alte persoane juridice sau fizice, raporturile juridice fiind supuse unui regim de drept comun caracterizat printr-un acord de voință bazat pe egalitatea părților.

4. Faptele materiale juridice (acțiuni sau inacțiuni) sunt caracterizate prin faptul că au loc independent de existența unei manifestări de voință, chiar în absența intenției de a se produce vreun efect juridic, dar, deoarece au drept urmare anumite modificări, transformări, pierderi în lumea materială legea le-a conferit o anumită semnificație juridică^[4]. Dacă în cazul actelor administrative efectele juridice se produc ca urmare a manifestării de voință a autorității publice îndrituite, în cazul faptelor materiale juridice, efectele juridice sunt doar consecința recunoașterii lor de către lege. Legea este cea care atribuie efecte juridice unor fapte materiale^[5]. De altfel, simplul fapt material nu poate să nască și să stingă drepturi și obligații sau să schimbe situații juridice preexistente^[6].

Faptele materiale juridice pot fi *licite* (nu contravin legii sau intereselor statului) sau *ilicite* (sunt contrare legii sau intereselor statului – infracțiuni, contravenții, delicte civile etc.).

Clasificarea faptelor juridice în *evenimente* și *acțiuni* este mai puțin întâlnită în majoritatea ramurilor de drept, ea având o oarecare utilitate în dreptul civil. În

[1] A se vedea R.N. Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 306.

[2] A se vedea E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 477.

[3] A se vedea R.N. Petrescu, Drept administrativ, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 243.

[4] A se vedea T. Drăganu, Actele de drept administrativ, p. 9-11; I. Iovănaș, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrative, p. 212-213.

[5] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 244.

[6] A se vedea M. Djuvara, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), Ed. ALL, București, 1994, p. 167.

dreptul administrativ evenimentele au o importanță redusă, legislația și știința juridică operând rar cu această categorie^[1].

5. Operațiunile materiale-tehnice^[2] sunt diferite activități ale organelor administrației publice săvârșite în îndeplinirea însărcinărilor date prin lege, dar care prin ele însele nu produc efecte juridice, deci nu creează drepturi sau obligații, deși unele dintre acestea presupun un act de voință, cu un suport intelectual (avizele, acordurile, dările de seamă, propunerile etc.) sau chiar determină transformări în lumea materială înconjurătoare^[3].

În literatura juridică interbelică operațiunile materiale tehnice erau denumite fie acte materiale sau fapte materiale,^[4] fie acte ajutătoare sau pregătitoare^[5].

În general operațiunile materiale-tehnice se împart, în prezent, de doctrină, în două categorii:

a) acte preparatorii, premergătoare sau pregătitoare, neproducătoare de efecte juridice, denumite acte cu caracter preponderent intelectual, dar fără de care nu s-ar putea adopta sau emite un act administrativ care să producă efecte juridice;

b) operațiuni materiale-tehnice propriu-zise, care nu presupun un act de voință și pentru adoptarea cărora nu este necesară forma scrisă (de exemplu, furnizarea energiei electrice și termice, administrarea tratamentelor medicale, ș.a.m.d.).

6. Actele cu caracter exclusiv politic sunt acele acte caracterizate ca declarații de voință neproducătoare de efecte juridice prin care se afirmă atitudinea, o anumită poziție pe care autoritățile publice centrale înțeleg să o aibă referitor la diferite probleme importante ale statului.

În literatura juridică franceză sunt autori care consideră că activitatea administrativă presupune două forme, cea a deciziei și cea a operațiunii materiale^[6]. Deciziile sunt la rândul lor executorii (care echivalează cu actul administrativ unilateral) și

^[1] A se vedea *T. Drăganu, op. cit.*, p. 15-17; *R.N. Petrescu, Drept administrativ*, vol. I, 1994, p. 173; *Nicolae Popa, Teoria generală a dreptului*, Ed. Actami, București, 1994, p. 303.

^[2] Definite de alți autori operațiuni tehnico-administrative, operațiuni tehnico-materiale, ș.a.m.d.; Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ folosește conceptul de operațiuni administrative.

^[3] A se vedea *T. Drăganu, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, p. 77; *T. Drăganu, Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, p. 172; au mai fost denumite fapte materiale (administrative) – *V.I. Prisăcaru, op. cit.*, p. 75.

^[4] A se vedea *P. Negulescu, Tratat de drept administrativ – Principii generale*, vol. I, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice, Ed. Mârvan, București, 1937, p. 296.

^[5] A se vedea *A. Teodorescu, Tratat de drept administrativ*, vol. I, Institutul de Arte Grafice, Eminescu S.A. București, ed. a 2-a, 1929, p. 376.

^[6] A se vedea *J. Rivero, J. Waline, Droit administratif*, 15^e édition, Éditions Dalloz, Paris, 1992, p. 79.

neexecutorii. Numai actele deciziilor executorii sunt îndeplinite pentru a produce efecte juridice și pot fi supuse controlului judecătoresc^[1]. Astfel, administrația face acte juridice care stabilesc anumite drepturi și obligații pentru persoanele publice și particulare, efectuând și ansamblul operațiunilor, atât materiale cât și intelectuale ce presupun satisfacerea intereselor generale. Actele juridice ale administrației, ca toate actele juridice, sunt acte de voință destinate a introduce o schimbare în raporturile existente sau pentru a modifica ordonanțarea juridică^[2]. Operațiunile administrative multiple și multiforme, fie preced și pregătesc deciziile (studii prealabile), fie asigură desfășurarea și o desăvârșesc. Cu toată importanța practică a operațiunilor administrative, rolul lor juridic rămâne secundar, ele pot da naștere la obligații, dar și aceasta într-o manieră indirectă (de exemplu, în cazul unei pagube care dă naștere la un drept de reparație în favoarea victimei). Nu de puține ori operațiunile administrative sunt executări materiale ale unor obligații preexistente^[3].

[1] A se vedea *J. Waline*, *Droit administratif*, 22^e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2008, p. 378 și urm.

[2] A se vedea *J. Rivero*, *J. Waline*, *op. cit.*, p. 79.

[3] *Ibidem*, p. 79.

Capitolul II

Actele administrative

§ 1 – Actele administrative specie a actelor juridice

7. **Actul juridic**, ca o temă generală a tuturor ramurilor de drept, a constituit o problemă de studiu mai puțin exersată în domeniul dreptului administrativ actual decât în dreptul civil. De aici și consecința că în privința teoriei actului juridic concepția dominantă este cea civilistă^[1]. Aceasta nu înseamnă că nu se impune abordarea fără rezerve a acestei instituții juridice de către toate ramurile de drept, inclusiv de dreptul administrativ, pentru ca pornindu-se de la aspectele generale, să se distingă particularitățile ei de aplicare în cadrul teoriei actului administrativ. Fără să ne propunem să abordăm problema actului juridic în ansamblul ei, vom încerca totuși să identificăm câteva puncte de reper^[2].

Actul juridic este o manifestare de voință declarată (scrisă sau orală) a persoanei fizice sau juridice, făcută individual sau colectiv, cu respectarea ordinii publice și a bunelor moravuri, pentru a produce pe viitor anumite efecte juridice (crearea, modificarea, transmiterea sau stingerea unui raport juridic), iar realizarea lor este asigurată prin forța de constrângere a statului.

Mircea Djuvara spunea că: „actele juridice sunt fenomenele pe care le studiază știința dreptului, căci prin ele se schimbă situațiile juridice preexistente”^[3]. Același autor considera că deși culpa rămâne a fi încălcarea unei obligații preexistente, adică un act ilicit, ea poate să apară nu numai ca un fapt material generator de drepturi și obligații, adică un fapt material care ar schimba o situație juridică, ci și ca un act care este produsul unei voințe libere, voință care singură poate să modifice o situație juridică preexistentă, ca orice act juridic^[4]. Uneori inacțiunea (abstențiunea) poate fi echivalată și ea cu o manifestare de voință, dobândind semnificație juridică, cum ar fi tăcerea administrației, care este asimilată cu refuzul nejustificat de a emite un act juridic (fapt jurisdicțional)^[5].

^[1] Despre actul juridic în general, a se vedea *P. M. Cosmovici*, Introducere în dreptul civil, Ed. ALL, București, 1993, p. 95; *T. R. Popescu*, Drept civil I – Introducere generală, Ed. Oscar Print, București, 1994, p. 85.

^[2] Despre acțiunea actului juridic în activitatea administrației publice, a se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, 2005, p. 9 și urm.

^[3] A se vedea *M. Djuvara*, *op. cit.*, p. 166.

^[4] *Ibidem*, p. 173.

^[5] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 13-14.

În discuția de față, termenul de act juridic nu desemnează înscrisul constatator, *instrumentum probationis*, ci însăși manifestarea de voință. Actele juridice nu pot fi decât licite^[1].

În general, autorii ce s-au ocupat de instituția actului juridic au căutat să sublinieze în definițiile lor un element caracteristic, determinant^[2].

Astfel, într-o *primă opinie, unii autori*, au trasat un cadru larg în definițiile lor, caracterizând actul juridic ca o acțiune producătoare de efecte juridice în temeiul voinței celor care l-au făcut și în temeiul voinței legiuitorului. Această teorie a fost îmbrățișată de cea mai mare parte a civiliştilor care au eliminat orice referire la manifestarea de voință. Traian Ionașcu definea actul juridic ca fiind actul săvârșit de subiectele de drept pentru a crea, modifica sau stinge raporturi juridice în temeiul dreptului obiectiv și în limitele pe care acesta le statornicește^[3]. Tudor R. Popescu notează că actul juridic este un act de voință, o acțiune săvârșită cu intenția precisă de a produce anumite efecte juridice, dorite de persoana care a săvârșit actul și anume de a crea, a transmite, a modifica ori de a stinge un drept^[4]. „Orice acțiune făcută de om în mod voluntar și cu intenția de a crea, transmite sau stinge un drept este un act juridic”^[5].

Față de această concentrare în apropierea conținutului noțiunii de act juridic de către autorii de drept civil, critic, profesorul Antonie Iorgovan a constatat că dezvoltarea dreptului public nu a avut decât de suferit prin influența construcțiilor teoretice de factură civilistă^[6].

Într-o *a doua opinie, alți autori* au subliniat că actele juridice se caracterizează prin faptul că sunt „manifestări de voință” sau „declarații de voință”. Erast Diti Tarangul afirma că actul juridic este un act de voință care produce efecte juridice ce constau în modificări în ordinea de drept, creează, modifică sau suprimă drepturi și obligații^[7]. Actele juridice sunt manifestări de voință ce aduc o modificare ordonanțării juridice, sublinia și Constantin G. Rarincescu^[8]. În același sens se pronunță și Valentin I. Prisăcaru^[9] și Maria V. Dvoracek^[10]. Paul Mircea Cosmovici^[11], deși

[1] A se vedea *T. Drăganu, op. cit.*, p. 9.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, p. 72-73.

[3] A se vedea *Traian Ionașcu și colaboratorii*, Tratat de drept civil – partea generală, vol. I, Ed. Academiei, 1967, p. 237, 240.

[4] A se vedea *T. R. Popescu, op. cit.*, p. 85.

[5] A se vedea *C. Hamangiu, I. Rosetti Bălănescu, Al. Băicoianu*, Tratat de drept civil român, Ed. Națională S. Ciornei, București, vol. I, 1928, p. 122.

[6] A se vedea *A. Iorgovan*, Drept administrativ – tratat elementar, 1993, p. 36.

[7] A se vedea *E.D. Tarangul, op. cit.*, p. 21, 30.

[8] A se vedea *C.G. Rarincescu, op. cit.*, p. 15.

[9] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, Contenciosul administrativ român, p. 73.

[10] A se vedea *Maria V. Dvoracek, op. cit.*, p. 92.

[11] A se vedea *P. M. Cosmovici, op. cit.*, p. 95.

civilist, îmbrățișează această opinie, pornind de la caracterizarea actului juridic ca o manifestare de voință.

Într-o *treia opinie*, definirea actului juridic este văzută de *alți autori*, că presupune pe lângă caracterizarea de „manifestare de voință” și precizarea faptului că produce efecte ce sunt garantate prin lege. În acest sens, profesorul Tudor Drăganu arăta că „actele juridice sunt manifestări de voință făcute în scopul nașterii, modificării sau stingerii raporturilor juridice, a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului”^[1]. Prin urmare, din această definiție rezultă că nu orice act de voință este un act juridic, ci numai acela care este făcut anume pentru a produce efecte juridice^[2].

După părerea noastră, ultima opinie oferă posibilitatea unei mai bune identificări a actelor juridice, delimitându-le evident de faptele materiale juridice, excluzând din cadrul lor fenomene juridice ce se produc ca urmare a unor acțiuni omenești intenționate, producătoare de efecte juridice, dar care nu au semnificația de acte juridice.

8. Din cele de mai sus, rezultă că *elementele actului juridic* sunt: a) să existe o manifestare de voință; b) aceasta să fie declarată, adică „să nu rămână în stadiul unui proces volițional intern”^[3]; c) manifestarea de voință să fie făcută în scopul de a produce efecte juridice; d) legea să recunoască efectele urmărite de autor și să le garanteze prin forța de constrângere a statului^[4].

Teoria actului juridic formulată în dreptul public de Léon Duguit^[5], dezvoltată de Bonnard^[6] și Jèze^[7], este considerată ca una dintre cele mai frumoase creații ale dreptului, pe ea sprijinindu-se și teoria funcțiilor statului^[8].

9. Actele juridice au fost clasificate după două criterii, unul material și altul formal.

Criteriul material are în vedere obiectul actelor juridice, adică efectele de drept produse de ele. S-a considerat că efectele juridice sunt modificări ale ordinii de drept, deci creează, modifică sau suprimă drepturi și obligații. La rândul lor, drepturile și

[1] A se vedea *T. Drăganu, op. cit.*, p. 8.

[2] A se vedea *I. Iovănaș, op. cit.*, p. 213.

[3] A se vedea *T. Drăganu, op. cit.*, p. 9; *E.D. Tarangul, op. cit.*, p. 30; *T. Drăganu, Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, 1993, p. 171.

[4] A se vedea *T. Drăganu, Actele de drept administrativ*, p. 9-11; *I. Iovănaș, op. cit.*, p. 212-213.

[5] A se vedea *M. Djuvara, op. cit.*, p. 180; Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Tome I, 1927, p. 325 și urm.

[6] A se vedea *Roger Bonnard, Précis de droit administratif*, 2-eme édition, Paris, 1935, p. 35 și urm.

[7] A se vedea *Gaston Jèze, Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Tome I, 1925, p. 10 și urm.

[8] A se vedea *E.D. Tarangul, op. cit.*, p. 30 și urm.

obligățiile formează situații juridice ce pot fi generale și impersonale sau obiective și situații juridice individuale sau subiective.

În funcție de cele două categorii de situații juridice, actele juridice pot fi acte juridice *regulamentare* sau acte *reguli* (legile, regulamentele, ordonanțele ș.a.m.d.), acte juridice *subiective* (contractul de vânzare-cumpărare, contractul de locațiune etc.), acte juridice *condițiune* (numirea într-o funcție publică, permisul de a purta arma ș.a.), acte juridice *complexe* care îmbină caracterele actului juridic subiectiv cu cele ale actului juridic condițiune (contractul de muncă între patron și muncitor)^[1].

În literatura juridică franceză, distincția dintre actele juridice administrative, după obiectul lor (criteriul material), începând cu Léon Duguit, se face în *acte regulă* (de tipul regulamentelor care privesc dispoziții generale), *acte subiective* (de tipul contractului – privește o situație juridică individuală) și *acte condiție* (acte de aplicare la un caz particular al unui statut cu caracter general)^[2].

Criteriul formal presupune distincția actelor juridice după modul de formare a manifestării de voință, obținându-se astfel acte juridice *unilaterale* (care sunt opera unei singure voințe fie individuală, fie colectivă)^[3] și acte juridice *bi sau plurilaterale* (colective, uniuni și contracte)^[4], care se formează prin întâlnirea a două sau mai multe voințe.

Majoritatea autorilor din literatura de specialitate sunt de acord că în sfera de activitate a autorităților publice ale administrației intervin următoarele acte juridice: actele administrative și actele contractuale (contractul civil și contractul administrativ)^[5].

Această clasificare este promovată de profesorul Tudor Drăganu în monografia sa din 1959 despre actul de drept administrativ. Autorul arăta că actele juridice se pot grupa în două mari categorii: *prima categorie* cuprinde actele de drept administrativ ale organelor prin care se manifestă ca subiecte de drept special investite cu atribuții de putere de stat și în consecință sunt obligatorii în temeiul declarației unilaterale de voință a organului competent, dată pe baza și în executarea legilor, chiar și fără consimțământul persoanelor interesate; *a doua categorie* cuprinde actele de drept civil (de exemplu contractul), efectele juridice producându-se în urma unui acord de voință, la care aceste organe participă ca persoane abilitate să îndeplinească administrarea operativ-direcțivă^[6]. În lucrarea „*Drept constituțional și instituții politice*”, profesorul Tudor Drăganu arăta că, funcția executivă se îndeplinește prin acte juridice

[1] A se vedea E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 34 și urm.; C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 15 și urm.

[2] A se vedea J. Waline, *op. cit.*, p. 375, 376.

[3] A se vedea J. Waline, *op. cit.*, p. 376.

[4] A se vedea E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 32 și urm.; C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 15.

[5] A se vedea T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, 1993, p. 171; R.N. Petrescu, *op. cit.*, vol. I, 1994, p. 170; I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 210; Maria V. Dvoracek, *op. cit.*, p. 92.

[6] A se vedea T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, p. 36-37.

generale și impersonale, prin acte juridice individuale, fapte materiale juridice și operații materiale-tehnice individuale și concrete^[1].

La rândul său, profesorul Alexandru Negoită, reținând varietatea actelor juridice pe care le îndeplinesc organele administrației publice, le clasifică în: acte juridice supuse dreptului civil și acte juridice supuse unui regim juridic specific, pe care îl denumește regim juridic administrativ și care face parte din dreptul public. În această ultimă categorie intră actele administrative și contractele administrative^[2].

Această structură dihotomică este transformată într-o structură trihotomică de alți autori, care observă că dacă contractul civil este supus unui regim de drept comun (drept civil), cu totul aparte este contractul administrativ, care este supus unui regim juridic special, denumit regim administrativ și considerat un regim de putere^[3].

Într-un alt punct de vedere, pe lângă actele administrative și actele contractuale se introduce o nouă categorie de acte și anume aceea a actelor juridice unilaterale ce nu realizează puterea de stat (de exemplu sesizări, oferte de încheieri de contracte, adevăruri, comunicări de acte, acte de imputație bănească, acte de aplicare a sancțiunilor disciplinare, desfaceri unilaterale de contracte de muncă etc.)^[4].

Un punct de vedere oarecum apropiat are și Valentin I. Prisăcaru^[5], care se raliază opiniei profesorului Anibal Teodorescu^[6] susținând că actele juridice adoptate sau emise de serviciile publice administrative, nu au toate aceeași natură, nici aceeași însemnătate și valoare juridică, nici același câmp de punere în lucru și de aceea, ele se împart în: a) acte administrative de autoritate (se mai numesc acte administrative de putere publică) ce au forma de acte unilaterale^[7]; b) acte administrative de gestiune, care au forma de acte bilaterale, fiind acte patrimoniale, contractuale^[8]; c) acte administrative cu caracter jurisdicțional (autorul face distincție terminologică de actele jurisdicționale).

Indiferent de fundamentarea teoretică, toți autorii sunt de acord să considere actul juridic administrativ ca o formă concretă de activitate a organelor administrației publice.

Teza, la care ne raliem și noi, potrivit căreia organele administrației publice exercită funcția administrativ-executivă prin intermediul unor acte juridice (acte administrative), fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice este perfect valabilă

[1] A se vedea *T. Drăganu*, *Drept constituțional și instituții politice – tratat elementar*, vol. I, Ed. „Lumina Lex”, București, 1998, p. 214.

[2] A se vedea *Al. Negoită, op. cit.*, p. 109.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, *Drept administrativ*, vol. I, 1994, p. 170.

[4] A se vedea *R. Ionescu, op. cit.*, p. 209; *A. Iorgovan și V. Gilescu*, *Drept administrativ și știința administrației*, 1986, T.U.B. p. 247-262; *A. Iorgovan, op. cit.*, p. 11.

[5] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, *Tratat de drept administrativ român – partea generală*, Ed. Lumina-Lex, București, 1993, p. 196.

[6] A se vedea *A. Teodorescu, op. cit.*, p. 376.

[7] A se vedea *P. Negulescu, op. cit.*, p. 297.

[8] *Ibidem*, p. 296.