

**PARTEA I**  
**ACTUL ADMINISTRATIV. NOȚIUNE**



# Capitolul I

## Definiția actului administrativ. Locul său în cadrul formelor de activitate a administrației

### Secțiunea 1

#### Definiție

1. În general, definițiile sunt libere, însă cel mai bine ar fi dacă ne-am ralia celor utilizate de toată lumea, spunea, cândva, Georges Vedel<sup>1</sup>.

Actul administrativ însă a fost subiectul atâtor definiții distincte – căci fiecare autor a ținut să aducă ceva nou atunci când a definit această noțiune, devenită deja clasică –, încât cu greu putem vorbi despre o definiție comună, „utilizată de toată lumea”. Totuși, anumite elemente pot fi surprinse ca fiind utilizate în mod constant, astfel că, observându-le la rândul nostru, vom defini actul administrativ ca fiind *o manifestare unilaterală de voință, făcută cu scopul de a produce efecte juridice, emisă în regim de putere publică, pentru punerea în aplicare a legii ori prestării de servicii publice*. Am încercat ca aceasta să cuprindă atât genul proxim (act juridic), cât și diferențele specifice (regimul de putere și obiectul actului).

*Omnis definitio in jure periculosa est*. Legiuitorul nostru atotștiutor nu a dorit să țină cont de această maximă înțeleaptă și, la rândul său, a definit legal actul administrativ ca fiind *actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării legii sau a executării în concret a legii*,

---

<sup>1</sup> *Apud Y. Gaudemet, L'exorbitance du droit administratif en question(s), în Studiile reunite în lucrarea cu același titlu de către F. Melleray, L.G.D.J., Paris, 2004, p. 4.*

care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice<sup>1</sup>. Definiția legală este criticabilă din cel puțin două puncte de vedere:

a) lipsa rigorii logice, legiuitorul definind o noțiune („act”) prin ea însăși;

b) includerea în definiție a categoriilor (speciilor) actului administrativ: actul normativ și cel individual; trecând peste critica de mai sus, acest lucru este și periculos din punct de vedere practic, căci, așa cum vom arăta<sup>2</sup>, sistemele occidentale de drept, pe lângă cele două tipuri clasice de acte administrative, mai rețin și o a treia: *actul particular*. Or, respectând întocmai definiția legală a actului administrativ, vom concluziona că asemenea acte (o declarație de utilitate publică, o hotărâre de Guvern cuprinzând o listă de substanțe anabolizante etc.) nu sunt acte administrative, pentru că nu sunt nici individuale, nici normative<sup>3</sup>, concluzie vădit greșită.

Orice definiție riguroasă trebuie să facă referire la genul proxim și la diferența specifică a noțiunii definite. Tocmai de aceea, în următoarele două secțiuni vom studia locul actului administrativ în cadrul noțiunilor mai largi de „formă a activității administrative” respectiv „act juridic” (Secțiunea a doua), precum și corolarul elementelor sale specifice: „exorbitanța” (Secțiunea a treia) prin care se detașează net față de activitățile (ori actele juridice) ale particularilor.

---

<sup>1</sup> Articolul 2 alin. (1) lit. c) teza I din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004). Teza a II-a a textului asimilează actelor administrative și contactele administrative; pentru tematica prezentei lucrări, această asimilare este lipsită de importanță, întrucât ea a fost făcută numai pentru a apropia cele două tipuri de acte juridice din punctul de vedere al regimului contencios. Întreaga noastră lucrare este însă dedicată exclusiv actului administrativ unilateral, contractul administrativ urmând a face obiectul unei lucrări viitoare.

<sup>2</sup> A se vedea *infra*, nr. 39.

<sup>3</sup> Probabil că, pentru a evita această soluție evident anormală, se va încerca încadrarea forțată a acestora într-una dintre cele două tipuri tradiționale. Soluția va fi teoretic greșită și practic nemulțumitoare, căci va crea discuții interminabile pe tema: actul în cauză este unul individual sau normativ (având ca miză evidentă termenul de introducere a acțiunii în contencios administrativ – 6 luni de la comunicare sau acțiunea este imprescriptibilă)?

## Secțiunea a 2-a

### Locul actului administrativ în cadrul formelor de activitate a administrației

#### §1. Trihotomie sau dihotomie?

##### a) Dreptul administrativ român. Distincția act-fapt-operațiune

2. Activitatea administrației publice poate îmbrăca mai multe forme, care pot fi clasificate din mai multe puncte de vedere, în funcție de varii 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 autori<sup>1</sup>, 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, în cazul nostru – 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 reconstituirii 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. Ca exemple 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 *tehnicomateriale*) reprezintă acele forme de activitate care nu produc, în sine, niciun efect juridic, ele pregătind un act administrativ<sup>2</sup>, conferindu-i

---

<sup>1</sup> A se vedea R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 276.

<sup>2</sup> Tocmai de aceea unii autori le denumesc acte preparatorii (a se vedea, spre exemplu, C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. „Universala” Alcalay & Co., București, 1936, 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 preparativ).

caracter executoriu<sup>1</sup> 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. După cum se poate observa și din exemplele oferite, 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 aceasta, întrucât, în ceea ce privește *actele politice*, odată definite, sunt puțin interesante pentru domeniul juridic, de vreme ce nu produc efecte juridice. Dar chiar și atunci când ar fi juridic interesante, ele ridică mai degrabă probleme de drept constituțional decât de drept administrativ.

Pe de altă parte, *faptele material-juridice* (adică acele fapte materiale cărora legea le atașează efecte juridice<sup>2</sup>) nu prezintă o importanță practică atât de mare, încât să fie necesar să le evidențiem și să le analizăm (mai ales în contextul unui volum dedicat actului administrativ) ca o categorie aparte. 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 administrativ<sup>3</sup>, acesta este asimilat, ca regim juridic, actului administrativ; în consecință, crearea unei categorii aparte ar fi pur formală<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Este vorba despre acele formalități (operațiuni administrative) care conduc la formarea de acte administrative complexe: acordul administrativ, aprobarea propriu-zisă, confirmarea, ca sinonim al acesteia din urmă. Pentru detalii, a se vedea *infra*, nr. 29.

<sup>2</sup> Pentru detalii, a se vedea *T. Drăganu*, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 11 și urm.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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

*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 efecte<sup>1</sup>. 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 le produce sau nu. Astfel, așa cum s-a remarcat în practica judiciară<sup>2</sup>, în măsura în care înscrisul analizat produce efecte juridice, fiind deci „susceptibil de a vătămă 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 specifică operațiunilor material-tehnice (adresă).*

*b) Dreptul administrativ francez. Distincția act decizoriu (decizie administrativă) - act nedecizoriu*

3. Sistemul juridic francez operează cu alte noțiuni<sup>3</sup>. Astfel, pornind practic de la premisa (străină dreptului administrativ român, cel puțin a

perfectă între manifestarea de voință, scopul său și efectele sale, concordantă care însă nu există în cazul faptelor material-juridice (în acest sens, a se vedea și *I. Iovănaș*, *Drept administrativ*, Ed. Servo Sat, Arad, 1997, p. 14).

<sup>1</sup> Bunăoară, în cazul unui aviz conform, organul emitent este liber să emită sau nu actul administrativ (în același sens, a se vedea și *T. Drăganu*, op. cit., p. 127; *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 321); prin urmare, am adăuga noi, emiterea avizului conform – singură – nu creează vreo obligație (deci vreun efect juridic) în sarcina organului emitent (autorul nominal). De menționat că obligația de a respecta avizul conform este una legală, ea nu derivă din însuși avizul în cauză. De asemenea, particularul – destinat al actului care, eventual, urmează a fi emis în baza avizului conform – nu dobândește niciun drept prin emiterea avizului în cauză.

<sup>2</sup> A se vedea C.A. Cluj, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 1493 din 9 octombrie 2006, în B.J. 2006, Ed. Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2007, p. 463-465.

<sup>3</sup> Pentru detalii, a se vedea *R. Chapus*, *Droit administratif général*, 13<sup>e</sup> éd., tome I, Montchrestien, Paris, 1999, p. 467-547; *Ch. Debbsch*, *Institutions et droit administratifs*, Tome 2, L'action et contrôle de l'administration, 4<sup>e</sup> éd., P.U.F., Paris, 1998, p. 205 și urm.; *G. Vedel*, *Droit administratif*, P.U.F., Paris, 1973, p. 173. În esență, o primă distincție se face între actul unilateral și contract, o a doua (în cadrul actului unilateral) între decizie administrativă și act nedecizoriu, a treia (în cadrul deciziei) între actul reglementar și cel non-reglementar – aici incluzându-se și actele particulare. În fine, o ultimă clasificare a actelor administrației vizează delimitarea actelor administrative de cele de drept privat.

celui postbelic) că toate manifestările de voință ale unui organ administrativ sunt acte administrative (și, deci, că nu toate aceste acte produc efecte juridice), autorii francezi disting între actele decizorii (sau deciziile administrative veritabile<sup>1</sup>) și actele nedecizorii. Astfel, în vreme actele din prima categorie sunt susceptibile de a modifica ordinea juridică (dând naștere, în favoarea ori în sarcina subiecților de drept, la drepturi și obligații), celelalte<sup>2</sup> nu produc asemenea efecte. Sunt, așadar, acte „care nu vatămă”, dacă vom împrumuta o expresie din contenciosul administrativ<sup>3</sup>.

Chiar dacă, în esență, distincția act decizoriu - act nedecizoriu se suprapune aproape perfect peste aceea de act juridic - operațiune material-tehnică, noi nu o vom adopta, pentru simplul motiv că, în viziunea doctrinei noastre și, mai recent, și a legiuitorului nostru, actul administrativ produce întotdeauna efecte juridice, conținând, în esență, o decizie administrativă care poate fi atacată în contencios administrativ<sup>4</sup>. Cu alte cuvinte, producerea de efecte juridice reprezintă un aspect esențial al actului administrativ, pe care este centrată noțiunea; dimpotrivă, în dreptul francez, conceptul este axat pe ideea de voință, fie că produce, fie că nu produce efecte juridice. Mai mult, distincția act - operațiune este utilizată și de legiuitorul nostru<sup>5</sup>, motiv pentru care și noi o vom utiliza în continuare.

---

<sup>1</sup> Termenul de „decizie administrativă” privită în sensul său larg, acela de act administrativ, nu este însă necunoscută doctrinarilor români. Bunăoară, I. Iovănaș (a se vedea op. cit., p. 25-34) utilizează acest concept atunci când analizează mecanismele de adoptare a unui act administrativ.

<sup>2</sup> Exemplele date sunt avizele, rapoartele, comunicările etc. (Ch. Debbasch, op. cit., p. 205).

<sup>3</sup> G. Vedel, op. cit., p. 174, precum și autorii indicați de acesta. Expresia consacrată este, în dreptul francez, „*actes qui ne font pas grief*”, încercând să inducă ideea că, dată fiind imposibilitatea acestora, *de plano*, de a produce un prejudiciu particularului, ele nu pot fi atacate în contencios administrativ.

<sup>4</sup> Așa cum am mai arătat, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, prin **act administrativ** se înțelege „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice*” (s.n.).

<sup>5</sup> Astfel, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, „*Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative* (s.n.) care au stat la baza emiterii actului



## §2. Actul administrativ – act juridic de putere

4. Actul administrativ este, așadar, un act juridic. Dar și această categorie se subdivide, la rândul ei, astfel încât stabilirea locului său în cadrul formelor de activitate a administrației nu trebuie să se oprească aici. În realitate, actul administrativ își găsește exact locul prin intermediul a trei distincții:

### a) O manifestare de voință ...

5. Potrivit unei clasificări devenite deja tradițională atât în dreptul public, cât și în cel privat, având drept criteriu numărul de părți<sup>1</sup> ale actului juridic, vom avea acte unilaterale, respectiv acte bilaterale (sau multilaterale). Actul administrativ este, prin excelență, un *act unilateral*, distingându-se prin aceasta de contractele administrative<sup>2</sup>. Așa cum vom vedea<sup>3</sup>, unilateralitatea reprezintă un caracter esențial al actelor administrative, un veritabil privilegiu al acestora, dacă ar fi să le raportăm la actele private.

### b) ... producătoare de efecte juridice ...

6. Nu este cazul să mai revenim asupra acestei caracteristici a actului administrativ, am făcut-o mai sus. Am dorit doar să arătăm că, prin efectele juridice pe care le produce, actul administrativ se înscrie în categoria actelor juridice, opusă celei a operațiunilor administrative. Că actul administrativ este creator (sau „extinctiv” ori modificator) de drepturi ori obligații o arată chiar legiuitorul: „*dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice*” [art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ].

---

*supus judecătii*”. Același termen este utilizat și în alte prevederi legale [art. 8 alin. (1)<sup>2</sup>, art. 9 alin. (5), art. 18 alin. (1)].

<sup>1</sup> Iar nu de **voințe**, cum s-ar părea la o primă vedere. Pentru că actele administrative complexe sunt formate din **mai multe voințe** care, reprezentând **aceeași parte**, rămân unilaterale. Pentru detalii, a se vedea *infra*, nr. 29.

<sup>2</sup> Este adevărat că, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, contractele administrative sunt asimilate actelor administrative, dar aceasta nu reprezintă un impediment al distincției, legiuitorul nostru dorind să arate prin această asimilare că și contractele administrative sunt supuse cenzurii instanței de contencios administrativ.

<sup>3</sup> A se vedea *infra*, nr. 11-12.

c) ... emis în regim de putere publică ...

7. Potrivit criteriului regimului juridic aplicabil, avem actele juridice emise în regim de drept public, respectiv cele emise (sau, mai adesea, încheiate) în regim de drept comun (privat). Astfel, administrația, învestită cu putere publică în vederea executării legii ori a prestării serviciilor publice, poate folosi această putere atunci când emite un act juridic – caz în care vorbim despre un act de putere, veritabil act administrativ – sau se poate comporta ca un simplu particular – situație în care vom fi în prezența unui act privat. Un exemplu pentru prima categorie: o hotărâre de consiliu local prin care, în temeiul art. 36 alin. (4) lit. a) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale<sup>1</sup>, adoptă bugetul comunei; pentru cea de-a doua categorie, o altă hotărâre de consiliu local prin care, în temeiul art. 121 alin. (3) din aceeași lege, acceptă o donație cu sarcini<sup>2</sup>. Iar importanța practică a distincției este semnificativă, deoarece numai actele administrative, deci cele emise în regim de drept public, pot fi atacate în contencios administrativ, iar nu și cele unilaterale emise în regim de drept privat. Și aceasta, întrucât, cum contenciosul administrativ reprezintă unica armă eficientă a particu-

---

<sup>1</sup> Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

<sup>2</sup> Distincția dintre actele administrative și cele unilaterale emise în regim de drept privat nu este întotdeauna facilă, căci, dacă vorbim, de pildă, de hotărâri de consiliu local, ele întotdeauna sunt acte administrative din punct de vedere *organic*. Căci o asemenea hotărâre este adoptată după aceeași procedură, necesitând aceleași forme procedurale anterioare (avizul de legalitate al secretarului comunei și cel al comisiei de specialitate din cadrul consiliului local, raportul compartimentului de resort), concomitente (cvorumul de prezență și cel de vot, semnarea) și posteroare (comunicarea către persoana interesată și către prefect, publicarea). Dar nu criteriul organic contează din punct de vedere practic, ci cel *material*. Cu alte cuvinte, esențială este forța intrinsecă a actului, iar nu organul de la care emană și procedura după care a fost acesta adoptat. Distincția despre care vorbim se va face întotdeauna mai ușor în cazuri ambigue dacă organului emitent îi substituim, imaginar, un particular: 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 (este cazul, bunăoară, al hotărârii de consiliu local de acceptare a unei donații – căci și particularul ar putea-o accepta, la rândul lui, dacă oferta de donație l-ar viza); dimpotrivă, dacă particularul, așezat în poziția administrației, nu ar putea emite actul în cauză (este situația hotărârii de adoptare a bugetului comunei ori a unei autorizații de construire emise de un primar), atunci cu siguranță vom fi în prezența unui act administrativ (emis în regim de putere), căci doar puterea publică cu care este învestită administrația poate face diferența.

larului față de abuzurile administrației, aceasta din urmă, prin ipoteză, trebuie să se manifeste ca *autoritate*, iar nu ca un alt *particular*.

d) ... în vederea aplicării legii ori prestării de servicii publice.

**8.** Obiectul actului administrativ ne ajută să îl distingem de alte acte unilaterale, emise în regim de putere publică (uneori chiar de către administrația publică). Ideea de bază de la care trebuie să pornim este aceea că un act administrativ este unul cu forță *secundum legem*; cu alte cuvinte, scopul său este acela de a stabili o legătură între prevederile abstracte ale legii (pe care o pune în aplicare) și situația concretă în care se află un particular. Tocmai din această cauză o ordonanță de Guvern nu este act administrativ (căci ea *este însăși legea*); din același motiv este atât de disputată în doctrină și în practica judiciară natura juridică a unui decret de grațiere: oare, atunci când Președintele României emite un asemenea act, el își manifestă o voință derivată sau una suverană, originară? În fine, actele emise în cursul unui proces penal, ținând mai degrabă de ideea de *justiție* decât de *administrație*, nu sunt considerate acte administrative.

După cum se poate observa, obiectul unui act administrativ este unul *dual*:

1) **aplicarea legii.** În esență, aceasta presupune două etape:

a) *organizarea aplicării.* Astfel, aproape orice text de lege – act juridic cu un grad mare de abstractizare – presupune mai întâi o explicitare, făcută printr-un *act administrativ normativ* (așa-numitele norme metodologice) care, de regulă, provine de la Guvern ori de la ministerul de resort. Acest act facilitează aplicarea concretă și îi asigură totodată un caracter unitar. Desigur, organul administrativ emitent este ținut, în activitatea sa de interpretare și explicitare, de însăși prevederile legii în cauză, pe care nu trebuie să le încalce și la care nu trebuie să adauge (ca norme de drept material);

b) *aplicarea concretă.* Această a doua etapă presupune emiterea de acte administrative individuale prin care particularii care intră în sfera de aplicare a legii stabilesc un raport juridic concret cu autoritățile publice, dobândind astfel drepturi și/sau obligații.

De pildă, în aplicarea Legii nr. 18/1991 a fondului funciar, care stabilește principiile reconstituirii și constituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor care au făcut obiectul colectivizării, mai întâi a fost

adoptată H.G. nr. 890/2005<sup>1</sup> (normele de aplicare a legii), prin care s-au reglementat amănuntele aplicării acestei legi, organizându-se astfel această aplicare; în fine, prin emiterea titlurilor de proprietate în favoarea particularilor, Legea fondului funciar este aplicată în concret, închizându-se astfel un ciclu juridic.

2) **prestarea de servicii publice.** De regulă, prestarea *efectivă* a acestor servicii se face prin intermediul faptelor materiale: furnizarea energiei electrice sau termice, asigurarea salubrității pe străzile unui municipiu, predarea cursurilor și organizarea seminariilor în cazul învățământului superior. Totuși, atunci când vorbim despre *organizarea* prestării serviciilor publice, aceasta se realizează adesea prin intermediul actelor administrative: de pildă, o hotărâre de consiliu local prin care sunt stabilite prețurile biletelor și abonamentelor în cazul transportului local de călători.

**9. Concluzie.** Combinând cele trei criterii de distincție în sânul formelor activității administrației publice, vom obține câteva categorii distincte, iar între acestea locul actului administrativ este bine precizat:

a) după criteriul *producerii de efecte juridice*, actele administrative se încadrează în categoria mai largă a actelor juridice, opusă operațiilor material-tehnice;

b) după criteriul *numărului de părți*<sup>2</sup>, actele administrative sunt acte unilaterale, opuse deci contractelor administrației<sup>3</sup>, veritabile acorduri

<sup>1</sup> Acestea sunt normele de aplicare a legii după modificarea și republicarea ei din anul 2005. Inițial a existat o altă hotărâre de Guvern, nr. 890/1990, care cuprindea normele de aplicare a legii în forma sa inițială.

<sup>2</sup> Așadar, criteriul nu este cel al numărului de voințe (deci unul cantitativ) – o asemenea clasificare fiind lipsită de orice interes practic, căci, pe de o parte, ar grupa în aceeași categorie acte esențialmente diferite, cum ar fi contractele și legea, opera celor două camere ale Parlamentului (într-un regim bicameral), iar, pe de alta, ar separa într-un mod absolut arbitrar acte în esența lor foarte asemănătoare, cum ar fi un ordin ministerial și unul interministerial (*G. Dupuis*, Définition de l'acte unilatéral, în Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Ed. Cujas, Paris, 1975, p. 209). Tocmai de aceea este necesar un criteriu *calitativ* – acela al numărului de *părți*. Voința unilaterală poate fi individuală sau colectivă: o singură voință sau mai multe, dar, în ambele cazuri, o singură parte.

<sup>3</sup> Desigur, și contractele încheiate de administrație pot fi, la rândul lor, guvernate de dreptul public, caz în care vorbim despre contracte administrative (concesiunea, achiziția etc.), ori de dreptul comun – contractele de drept privat (civile, comerciale, de muncă etc.). Distincția este, de asemenea, esențială (dar nu este locul să o

de voință<sup>1</sup>;

c) după criteriul *regimului juridic aplicabil*, actele administrative sunt emise în regim de putere, distingându-se astfel de actele unilaterale ale administrației, emise în regim de drept privat.

Actul administrativ este, așadar, *o manifestare de voință; făcută cu scopul de a produce efecte juridice; unilaterală; emisă în regim de putere publică*. Mai rămâne să îi atașăm acestei constatări obiectul (scopul): *în vederea aplicării legii ori prestării de servicii publice*. Și cercul se închide: am ajuns astfel la definiția pe care am dat-o actului administrativ la începutul acestui capitol.

## Secțiunea a 3-a

### Exorbitanța<sup>2</sup> actului administrativ față de dreptul comun

**10.** Deși, așa cum s-a subliniat<sup>3</sup>, niciun text de lege ori hotărâre judecătorească de orientare a jurisprudenței nu afirmă în mod explicit că actelor administrative nu le sunt aplicabile regulile din Codul civil care reglementează raporturile dintre particulari, această idee pare să fie

dezvoltăm aici), căci numai în situația unui contract administrativ autoritatea contractantă se poate bucura de prerogativele exorbitante (dreptul de a denunța ori de a modifica unilateral contractul atunci când interesul public o cere, dreptul de control și sancționare asupra cocontractantului).

<sup>1</sup> Un autor (*G. Dupuis*, op. cit., p. 211) rezumă astfel distincția fundamentală dintre actul unilateral și contract: cel din urmă constă într-un schimb de consimțăminte, în timp ce actul unilateral are valoare juridică fără consimțământul celor cărora le impune o regulă de conduită. Cu alte cuvinte, în contract, autorii actului sunt, de asemenea, și subiecții săi pasivi, în timp ce, în cazul unui act unilateral, subiecții pasivi nu sunt autorii actului.

<sup>2</sup> Terminologic, noțiunea de „exorbitanță” vine din lat. *ex* (în afara) și *orbita* (bornă, măsură). Am ales să tratăm sub această denumire capitolul referitor la trăsăturile actelor administrative, dintr-un motiv foarte simplu: termenul „exorbitanță”, singular, este în măsură să scoată în evidență ideea că actul administrativ are anumite caracteristici care îl pun într-o lumină aparte, distinctă de cadrul natural în care regăsim actele juridice civile. Și, mai mult, în raport cu acestea din urmă, actele administrative sunt privilegiate, căci în aceasta rezidă, în final, exorbitanța: totalitatea privilegiilor conferite de lege actelor administrative.

<sup>3</sup> *B. Seiller*, *L'exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux*, în *L'exorbitance du droit administratif...*, op. cit., p. 107.

în afara oricărei discuții. Nici măcar metoda de studiu al celor două tipuri de acte juridice (actul civil și actul administrativ) nu este aceeași; cu atât mai mult, clasificările, condițiile de valabilitate, efectele etc. diferă fundamental<sup>1</sup>.

Vom spune, așadar, că actul administrativ este subiect al unor reguli exorbitante față de dreptul comun: este *unilateral* prin excelență (1), este *obligatoriu* (2) și *executoriu*, bucurându-se de *privilegiul prealabilului* (3); în fine, se bucură și de un cert *privilegiu de jurisdicție* (4).

### §1. Unilateralitatea actului administrativ

#### a) Act unilateral - act privilegiat

**11.** Actul administrativ este prin excelență un act unilateral. Aceasta înseamnă că emiterea lui presupune un singur autor<sup>2</sup>, producerea efectelor juridice de către acesta făcându-se fără consimțământul destinatarului său. Iar acest privilegiu al unilateralității se justifică prin preeminența interesului public (incarnat în administrație) față de interesele private. Astfel, tehnicile contractuale utilizate în dreptul privat ar fi, fără îndoială, ineficiente în raporturile dintre administrație și particularii atât de diverși în voințe, nevoi și pretenții<sup>3</sup>. Și, chiar dacă astăzi contractele

<sup>1</sup> De pildă, în dreptul privat nu se studiază aplicarea actelor juridice civile în timp; sau, cel puțin, nu aceasta este metoda de abordare a subiectului. De asemenea, cum vom vedea, voința administrației nu este analizată așa cum, bunăoară, sunt puse sub lupă cele două voințe private care se întâlnesc; și aceasta dintr-un motiv foarte simplu: pentru că, în principiu, viciile de consimțământ, așa cum sunt ele studiate în dreptul privat, sunt în principiu excluse în dreptul public.

<sup>2</sup> Dacă am utiliza un limbaj „de drept comun”, civilist, am spune că actele administrative presupun o singură „parte”. În dreptul administrativ însă, acest limbaj este unul inadecvat. Unilateralitatea fiind esențială în dreptul public, un privilegiu al administrației, așa cum vom vedea, termenii utilizați sunt cei de *autor* al actului administrativ (sau organ emitent), respectiv *destinatar* (persoana căreia i se adresează). Totuși, trimiterea la dreptul privat nu este lipsită de orice importanță practică, întrucât, uneori, în cazul actelor administrative complexe, putem avea mai mulți autori, dar care se află pe aceeași poziție juridică (de aceeași „parte” a raportului juridic creat de act).

<sup>3</sup> Sau, după cum se exprima Gaston Jèze acum aproape un secol în paginile unei prestigioase reviste românești (*G. Jèze, Le service public*, în *Revista de drept public*, 1926, p. 169), procedeu de drept public își are justificarea în însăși inegalitatea intereselor în conflict: interesul public trebuie să prevaleze față de cel privat. Tocmai de aceea administrația trebuie să aibă la îndemână un procedeu care să fie apt să depășească o eventuală rezistență a particularilor. Or, mecanismul contractual ar fi

administrative tind spre multiplicare și diversificare, procedeul unilateral rămâne fundamental pentru viața administrației: sau, potrivit doctrinei occidentale actuale, puterea de a adopta decizii se impune prin singura voință a autorului lor și, în consecință, independent de consimțământul celor pe care îi vizează; este o putere remarcabilă a administrației: prima dintre prerogativele puterii publice<sup>1</sup>.

Procedeul unilateral este, așadar, cel necesar administrației, întrucât numai astfel actul își poate produce efectele fără consimțământul destinatarilor săi<sup>2</sup>. Atât importanța practică, cât și ideea de privilegiu al unilateralității sunt vizibile mai ales atunci când voința administrației impune sarcini particularilor (creează obligații pentru aceștia)<sup>3</sup>. Tehnica contractuală ar fi inutilă, chiar ridicolă în aceste situații: oare cum ar fi ca particularii să poată fi obligați la plata impozitelor ori a unor amenzi contravenționale numai dacă își dau consimțământul? Astfel, raportat la

---

ineficient, căci se bazează pe egalitatea părților, de vreme ce are la bază consimțământul acestora (a se vedea și *B. Seiller*, op. cit., p. 107-108). Un alt autor, într-un studiu remarcabil (*G. Dupuis*, op. cit., p. 205-206), pornind de la un exemplu comparativ între un contract de închiriere a unui imobil și rechiziția acestuia în vederea satisfacerii momentane a unor nevoi locative stringente cauzate de o calamitate naturală, arată că există două moduri distincte de a fabrica dreptul: fie dreptul este „vrut” de către cei cărora li se aplică, extrăgându-și valoarea din consimțământul acestora, fie el există în ciuda lor, în afara voinței acestora și în pofida consimțământului lor. Ultima este metoda unilaterală; în exemplul de mai sus (rechiziția temporară a unui imobil), drepturile și obligațiile sunt impuse proprietarului, fie că vrea, fie că nu vrea, sau, mai exact în speță, *contra voinței lui și mai precis pentru a o înfrânge* (s. aut.).

<sup>1</sup> *R. Chapus*, *Droit administratif général*, T. 1, 15<sup>e</sup> éd., Montchrestien, Paris, 2001, nr. 668.

<sup>2</sup> *B. Seiller*, op. cit., p. 108. De la aceeași premisă pleacă și un alt autor atunci când își propune să studieze unilateralitatea unui act juridic: *actul unilateral este o decizie a cărei valoare juridică este independentă de consimțământul destinatarilor săi*. Altfel spus, actul unilateral pune drepturile și obligațiile în contul subiecților de drept, active sau pasive, independent de consimțământul lor (*G. Dupuis*, op. cit., p. 205).

<sup>3</sup> De altfel, sunt foarte rare actele administrative care creează numai drepturi sau numai obligații în favoarea (ori sarcina) destinatarilor săi. De regulă, orice act administrativ creează un complex de drepturi și obligații, însă, în funcție de predominanța unora sau a altora, vom spune că un anumit act administrativ este favorabil sau defavorabil particularului. Bunăoară, o autorizație de construire creează în primul rând dreptul de a construi într-un anumit fel (respectând proiectul anexat autorizației), dar cuprinde și numeroase limitări (deci obligații) în sarcina beneficiarului.

situația unui particular care nu își poate impune voința unilateral în fața celorlalți pentru a-și satisface *propriile interese* (prin definiție *private*), administrația este așezată într-o poziție privilegiată, căci, pentru satisfacerea unui *interes social (public)*, își poate impune voința (prezumată, de asemenea, a fi *socială*), chiar în contra consimțământului destinatarilor actului emis<sup>1</sup>.

### *b) Excepțiile aparente de la unilateralitate*

**12.** Dacă admitem faptul că unilateralitatea este de esența actelor administrative, fiind inclusă în chiar definiția acestora, orice excepție de la caracterul unilateral nu poate fi decât aparentă.

Excepțiile întăresc regula, se spune. Cu atât mai mult, credem noi, afirmația este valabilă pentru excepțiile aparente. Căci, în cazul de față, cele trei asemenea „excepții” relevate de doctrina noastră<sup>2</sup> nu fac decât să scoată în evidență, și în situații „limită”, caracterul unilateral al actului administrativ.

*(i) Actele emise de organele administrative pluripersonale.* Astfel, în urma deliberărilor care au loc în cadrul unor asemenea organe administrative, de regulă unii membri ai acestora votează *pentru* adoptarea actului, alții *contra*, iar alții *se abțin*. Doctrina noastră<sup>3</sup> și-a pus întrebarea – inutil, credem noi, căci subiectul nu a suscitât veritabile discuții, existând unanimitate de păreri – în ce măsură aceste acte sunt unilaterale sau multilaterale. Sunt unilaterale, s-a răspuns, căci voințele membrilor sunt irelevante; ceea ce contează este voința organului administrativ, voință unică, melanj al voințelor membrilor săi. Cu alte

<sup>1</sup> Ar fi fals să credem că actul unilateral este fundamental etatic sau, cel puțin, public, atrage atenția un autor francez (*G. Dupuis*, op. cit., p. 209). El există peste tot: în dreptul familiei (sub forma lui *patria potestas* exercitată de părinți asupra copiilor) ori în dreptul muncii (bunăoară, dreptul angajatorului de a-l sancționa pe angajat). De acord. Însă nu credem că, așa cum conchide autorul citat, în mod normal, actul unilateral dispare de peste tot, atâta timp cât „dominarea (exploatarea) omului de către om” tinde să se șteargă, fapt care caracterizează statul care evoluează de la autocrație la democrație. Procedul unilateral nu este specific numai regimurilor totalitare (deși el este exagerat în aceste regimuri); a renunța complet la el echivalează cu instaurarea haosului: cum ar fi un stat fără justiție (sau o justiție care se pronunță numai dacă se realizează o tranzacție între părțile litigante)? Căci *juris dictio* se întemeiază în mod fundamental pe procedul unilateral...

<sup>2</sup> *T. Drăganu*, op. cit., p. 56-60; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 15-16.

<sup>3</sup> A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 308; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 16.



cuvinte, am spune noi, actul în cauză are un singur autor: organul administrativ, iar nu mai mulți – membrii acestuia.

(ii) *Actele emise în comun de mai multe organe administrative.* Deși această problemă este, într-o oarecare măsură, mai complexă decât precedenta, nici ea nu a suscitât discuții deosebite. Fie că este vorba despre două organe aflate pe aceeași poziție în ierarhia administrativă<sup>1</sup> ori despre un organ nestatal și o autoritate administrativă<sup>2</sup>, răspunsul a fost același: actul în cauză este tot unilateral, pentru că, spre deosebire de contractele civile, având dublu obiect și dublu scop, în cazul de față cele două voințe converg înspre realizarea aceluiași obiect și aceluiași scop<sup>3</sup>. Chiar dacă nu contestăm aceste argumente, preferăm totuși teoria unui cunoscut doctrinar francez contemporan<sup>4</sup>, potrivit căreia criteriul distincției dintre actele unilaterale și cele bilaterale este – cel puțin în dreptul public – acela al *conținutului actului*, raportat la *destinatarul său*: subiectul (subiecții) de drept asupra căruia (căror) actul administrativ își va produce efectele. Astfel, dacă un asemenea act este destinat să producă efecte *pentru terți*, vorbim despre un act unilateral; dimpotrivă, dacă actul în cauză este emis pentru a-și produce efectele

---

<sup>1</sup> De exemplu, o notă comună ori un ordin comun al mai multor ministere. Bunăoară, prin Nota comună nr. 194 din 26 septembrie 2001 (nepublicată), Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, Ministerul Apărării Naționale și Serviciul Român de Informații au reglementat printr-un act unitar organizarea aplicării Legii nr. 164/2001 privind pensiile militare de stat (republicată în M. Of. nr. 748 din 14 octombrie 2002).

<sup>2</sup> De pildă, potrivit art. 25 alin. (1) și (2) din O.G. nr. 79/1999 privind organizarea activității practicienilor în reorganizare și lichidare (publicată în M. Of. nr. 421 din 31 august 1999 și abrogată ulterior prin O.U.G. nr. 86/2006), orice modificare și/sau **completare** a regulamentului Uniunii Naționale a Practicienilor în Reorganizare și Lichidare din România (UNPRL) se face de către Congresul Uniunii, urmând a fi aprobată prin ordin al ministrului justiției. Așa cum vom vedea, suntem în prezența unui act administrativ complex (*infra*, nr. 29).

<sup>3</sup> *T. Drăganu*, op. cit., p. 56-60; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 15; *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 308. Suntem de acord și cu opinia aceluiași autori în sensul că, în speță, nu avem o singură voință juridică. Sunt două voințe distincte, chiar dacă ele converg, producând aceleași efecte. Pe de altă parte însă, distincția act unilateral - act bilateral nu are drept criteriu numărul de voințe angrenate în act, ci, într-un limbaj civilist, numărul de *părți*; or, în cazul de față, organele implicate sunt pe aceeași poziție juridică, de aceeași parte a raportului juridic care se creează între administrație și administrați.

<sup>4</sup> *R. Chapus*, op. cit., p. 467-468 (nr. 653).

față de *autorii* săi (care vor deveni *părți*), vom fi în prezența unui act bilateral<sup>1</sup>.

(iii) *Actele administrative emise la cerere*. Această excepție aparentă de la unilateralitatea actului administrativ a suscitat cele mai multe discuții, nu neapărat la nivelul soluției date dilemei, cât la cel al argumentelor aduse în susținerea caracterului unilateral<sup>2</sup>. Cât despre noi, susținând aceeași idee, vom arăta următoarele:

Privilegiul unilateralității actelor administrative se întemeiază, practic, pe puterea publică cu care aceste acte este „infestată”. Cu alte cuvinte, puterea publică inerentă acestor acte este cea care poate genera efecte juridice, în ciuda caracterului lor unilateral. Iar această constatare este de esența actelor administrative, este o regulă a lor.

Or, în opoziție, actul juridic privat – clasic – nu își poate produce efectele juridice depline numai dacă se întâlnește cu o altă voință: în cazul actelor sinalagmatice, cauza juridică a fiecărei manifestări de voință o reprezintă reprezentarea mentală a celeilalte voințe concu-

<sup>1</sup> Tocmai de aceea o autorizație de construire, emisă la cererea beneficiarului, este un act unilateral, căci primarul urmărește ca acest act să își producă efectele tocmai față de acest destinatar – un *terț* (chiar dacă unul pe care actul îl vizează). Dimpotrivă, contractul de achiziție publică rămâne un acord de voință (sau cel puțin înglobează un asemenea acord), de vreme ce atât autoritatea contractantă, cât și particularul sunt *autori* ai actului, deci *părți* față de care contractul își produce efectele.

<sup>2</sup> Deosebit de interesant este argumentul adus de *T. Drăganu* (op. cit., p. 58) în sensul că un asemenea act nu are o natură contractuală, întrucât nu creează, modifică ori desființează o situație juridică individuală (deci nu este un act subiectiv), ci doar atribuie beneficiarului o situație juridică generală, un număr de drepturi și obligații, care nu sunt create prin actul administrativ, ci sunt dinainte stabilite pe cale generală de lege (deci este un act condiție). Având la bază, așadar, distincția dintre acte subiective și acte condiție (pentru dezvoltări, a se vedea *infra*, nr. 43), argumentul nu poate fi reținut la o analiză mai atentă. Pentru că, așa cum arată unul dintre creatorii distincției indicate, deși un contract (de vânzare-cumpărare, bunăoară) este un act subiectiv, căci creează o situație juridică nouă – drepturi și obligații cu privire la remiterea prețului și a bunului –, un asemenea contract este – ca și un act administrativ emis la cerere – și un act condiție, căci îl investește pe cumpărător în statutul general de *proprietar*, de asemenea stabilit dinainte de lege (*G. Jèze*, *Cours de droit public*, Giard & Bière, Paris, 1913, p. 31). În concluzie, ambele acte sunt, dintr-un anume punct de vedere, acte condiție, deci criteriul de distincție propus nu este operant.

rente<sup>1</sup>: ce ar reprezenta, bunăoară, oferta fără acceptare ori acceptarea în lipsa unei oferte<sup>2</sup>? Efectele specifice unui contract – actul juridic civil fundamental – nu le pot produce decât împreună. Ele formează o unitate juridică, iar în practică aceasta cu greu ar putea fi desfăcută altfel decât pentru rațiuni didactice.

Întorcându-ne la actul administrativ – în cazul nostru emis la cerere (de exemplu, autorizația de construire), vom observa că, chiar dacă, pragmatic, cererea și autorizația nu pot fi concepute decât împreună, nu același lucru îl putem spune despre producerea efectelor juridice, respectiv cauza actului. Căci autorizația în cauză, ca oricare alt act administrativ, are drept cauză principală satisfacerea unui interes public<sup>3</sup>. Or, așa fiind, chiar dacă admitem că cererea împreună cu autorizația de construire formează, împreună, un acord de voințe, acesta nu este similar unui conținut într-un contract. Căci ele nu pot fi puse în același plan, nu au aceeași consistență juridică. Vom observa

---

<sup>1</sup> Pentru analiza diferitelor teorii asupra problemei, se vedea *I. Reghini, Ș. Diaconescu, P. Vasilescu*, Introducere în dreptul civil, ed. a 2-a, Ed. Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2008, p. 469-471.

<sup>2</sup> Nu este în intenția noastră de a nega anumite teorii moderne care atașează ofertei – act civil unilateral – anumite efecte juridice. Pentru că problema nu se pune astfel. Și aceasta, întrucât, chiar dacă admitem asemenea efecte, **ele se întorc, eventual, împotriva autorului său**; dimpotrivă, în cazul actului administrativ – și acestea dorim să subliniem – se pot crea obligații **în sarcina terților** – destinatari ai actului –, lucru imposibil în cazul actelor juridice civile (*principiul res inter alios acta*). Mai exact spus, potrivit unei teorii moderne, actul civil este dublu unilateral: pe de o parte, din punctul de vedere al autorului (părții de la care emană) – unul (a) singur (ă); pe de alta, al sensului în care își produce efectele sale: întotdeauna împotriva autorului său, care astfel se obligă. Dimpotrivă, actul administrativ este unilateral numai din primul punct de vedere: căci, în ceea ce privește efectele sale, printr-un asemenea act administrația se poate obliga ea însăși, **dar poate obliga și un particular, terț față de act!** (pentru detalii cu privire la actul unilateral în dreptul privat, a se vedea *P. Vasilescu*, Relativitatea actului juridic civil, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 132 și urm.).

<sup>3</sup> Putem spune că această autorizație nu creează dreptul de a construi (căci acesta preexistă, fiind un atribut al dreptului de proprietate asupra terenului), ci doar îl recunoaște și îl modelează. Deci numai în subsidiar cauza actului este aceea de a satisface interesul privat al beneficiarului (și în această calitate să poată fi legată de cerere), căci, în principal, prin trasarea clară a formei exterioare a acestui drept (materializată în construcția viitoare), autorizația urmărește respectarea, de către beneficiar, a anumitor norme de urbanism, siguranță în construcții și estetica localităților.