

# PARTEA I

## ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### Capitolul I

#### FORMELE ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

##### *Secțiunea 1*

##### ***Clasificarea formelor de activitate***

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

În știința administrației a fost subliniată existența a două mari categorii de decizii administrative: a) decizii care privesc administrația internă și care se referă la aspectele lăuntrice din administrația publică; b) decizii care privesc administrația externă și prin care se realizează acțiunea administrației în raport cu alții<sup>1</sup>. În această din urmă perspectivă, decizia administrativă a fost definită ca „acea formă a activității administrative a statului sau a colectivității locale, care constă în manifestarea expresă de voință, ce emană de la o autoritate a administrației publice în realizarea voinței puterii legislative și prin care se dă naștere, se modifică sau se sting drepturi și obligații”<sup>2</sup>.

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

Decizia administrativă reprezintă un proces evolutiv care parcurge patru etape: a) etapa pregătirii deciziei administrative; b) etapa dezbaterii și adoptării deciziei; c) etapa executării deciziei administrative; d) etapa controlului executării și eficienței deciziei administrative<sup>4</sup>.

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

---

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

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> I. Iovănaș, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 27; I.M. Nedelcu, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 333.

<sup>4</sup> I. Iovănaș, *op. cit.*, pp. 27-34.

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

Un alt autor distinge două mari categorii de forme concrete de realizare a activității administrației publice. În prima categorie sunt incluse *formele activității administrației publice care sunt producătoare de efecte juridice*: actele administrative, actele civile ale organelor administrației publice și faptele juridice materiale. A doua categorie cuprinde *formele activității administrației publice care nu produc efecte juridice proprii*: operațiunile tehnico-materiale și actele exclusiv politice ale organelor administrative<sup>2</sup>.

În doctrina postdecembristă, principala clasificare a formelor activității autorităților administrației publice se realizează în funcție de regimul juridic aplicabil. După acest criteriu au fost delimitate două mari categorii de forme concrete de activitate ale organelor administrației publice<sup>3</sup>:

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

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

Într-o altă perspectivă, activitatea autorităților administrației publice cunoaște trei forme (*actul administrativ, faptul administrativ, operațiunea tehnico-administrativă*), în cadrul cărora actul administrativ reprezintă forma principală de activitate<sup>4</sup>.

În opinia unui alt autor, activitatea administrației publice se poate exprima, ca orice tip de activitate umană, prin două forme: prin acte și prin fapte<sup>5</sup>.

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

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

<sup>2</sup> I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 9.

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

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

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

<sup>6</sup> *Ibidem*.

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

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

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

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

## *Secțiunea a 2-a*

### *Actele juridice*

Actele juridice ale administrației publice sunt manifestări de voință făcute cu intenția de a produce efecte juridice constând în nașterea, modificarea ori stingerea de raporturi juridice. Ele reprezintă principala formă de activitate a autorităților administrației publice. Nu toate actele juridice ale administrației publice sunt acte administrative, dar acestea sunt preponderente și specifice activității administrației publice<sup>3</sup>.

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

Din perspectiva incidenței în activitatea organelor administrației publice, s-a remarcat aspectul că actele administrative sunt preponderente în activitatea organelor administrației publice centrale, în timp ce faptele administrative și operațiunile administrative sunt mai numeroase în activitatea organelor administrației publice de la nivelurile inferioare<sup>5</sup>.

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

---

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 94.

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

<sup>3</sup> R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 294.

<sup>4</sup> I. Alexandru, *op. cit.*, p. 548.

<sup>5</sup> M. Preda, *op. cit.*, pp. 180-181.

administrativă, care intră în atribuțiunile aceluia funcționar<sup>1</sup>. Pentru a fi valid, un act juridic al administrației trebuie să îndeplinească următoarele condiții: a) să fie făcut de organul competent (*ratione materiae* și *ratione loci*); b) să cuprindă o manifestare de voință declarată formal; c) să fie întemeiat pe voința abstractă cuprinsă în norma de drept; d) să creeze un efect juridic în raport cu un subiect de drept<sup>2</sup>.

Majoritatea autorilor din perioada interbelică au acceptat, după model francez, clasificarea actelor juridice ale administrației în acte de autoritate și acte de gestiune<sup>3</sup>. Consacrarea formală a acestor denumiri în Constituția din anul 1923 și în actele normative privind organizarea contenciosului administrativ (legile din 1905, 1912 și 1925) au impus definitiv această distincție ca fiind „un element de bază în construcțiunea dreptului nostru pozitiv”<sup>4</sup>.

**Actele de autoritate** sau **actele administrative de putere publică** reprezintă manifestări de voință ale autorităților administrative prin care „se ordonă sau se interzice ceva administrațiilor, adică actele pe care le fac autoritățile administrative în calitate de deținătoare a suveranității naționale”<sup>5</sup>. Intrau în această categorie regulamentele, ordonanțele, deciziile, decretele de numire sau destituire a unui funcționar etc.

**Actele de gestiune** reprezintă manifestări de voință prin care „autoritatea greează patrimoniul public și face acte relativ la acel patrimoniu, acte prin care mărește, micșorează sau conservă patrimoniul”<sup>6</sup>. Aceste acte sunt asemănătoare cu cele încheiate de particulari, fiind supuse regimului de drept privat. Într-o opinie apropiată, s-a subliniat că prin actele de gestiune „statul devine proprietar, chiriaș, debitor sau creditor”, ele putând fi realizate pentru domeniul lor privat sau pentru funcționarea serviciilor publice<sup>7</sup>.

Distincția dintre cele două categorii de acte juridice ale administrației este acceptată și de unii autori contemporani<sup>8</sup>, fiind reasezată în teoria actului administrativ prin conținutul Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990<sup>9</sup>. În această viziune, actul administrativ de autoritate, numit și act administrativ de putere publică, este o categorie

---

<sup>1</sup> P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, Cartea I-a, ed. a 3-a, „Tipografiile Române Unite”, București, 1925, p. 323.

<sup>2</sup> V. Onișor, *Tratat de drept administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. „Cartea Românească”, București, 1930, p. 449.

<sup>3</sup> Pentru argumentația că noțiunea de act de autoritate nu este o creație exclusivă a dreptului francez, putând fi identificată și în dreptul german sau italian, a se vedea P. Negulescu, *op. cit.*, pp. 394-395.

<sup>4</sup> C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. „Universala” Alcalay, 1936, p. 150.

<sup>5</sup> P. Negulescu, *op. cit.*, p. 346.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 327.

<sup>7</sup> M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Librăriei SOCEC & Co., București, 1928, p. 183.

<sup>8</sup> V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ed. All, București, 1996, p. 205; M. Preda, *op. cit.*, p. 183; A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 180; I.M. Nedelcu, *op. cit.*, p. 344.

<sup>9</sup> Publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990. Această lege a fost abrogată prin dispozițiile art. 31 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

de act juridic unilateral emis în regim de putere publică, pe baza și în vederea executării legii, în scopul nașterii, modificării sau stingerii unor raporturi de drept administrativ. El cuprinde două subcategorii: a) acte administrative cu caracter individual; b) acte administrative cu caracter normativ. O altă categorie de acte juridice unilaterale este formată din actele de drept comun, precum oferta de recompensă și promisiunea unilaterală de a contracta.

Actele administrative de gestiune sunt acte bilaterale încheiate de administrație cu particularii pentru exploatarea și dezvoltarea proprietății statului, județului, orașului sau comunei. Ele cuprind următoarele subcategorii: a) actele de gestiune publică (contractele administrative) având ca obiect valorificarea bunurilor publice și organizarea serviciilor publice pe care administrația le încheie în calitate de putere publică; b) actele de gestiune privată (contractele de drept comun) prin care administrația publică participă la realizarea acordului de voințe în calitate de persoană juridică civilă.

Alte acte juridice ale administrației publice sunt **contractele civile** care se încheie între un organ al administrației publice ca persoană juridică de drept civil și particulari (persoane fizice sau juridice). Raporturile juridice care se nasc prin aceste acte sunt supuse unui regim de drept comun caracterizat printr-un acord de voință bazat pe egalitatea părților<sup>1</sup>.

Analiza opiniilor exprimate în doctrina actuală cu privire la actele juridice din administrația publică a dus la concluzia existenței unor clasificări diferite privind aceste acte. Cel mai important criteriu de clasificare, agreat de majoritatea autorilor, îl reprezintă cel al modului în care se manifestă voința organului administrativ în funcție de care se distinge între: a) **actul juridic unilateral** (actul de drept administrativ și actul juridic ce nu realizează puterea publică); b) **actul juridic bi sau multilateral** (contractul de drept civil și contractul administrativ)<sup>2</sup>.

După criteriul regimului juridic aplicabil, s-a făcut distincție între: a) acte ce se realizează, în principal, într-un regim de putere (actele unilaterale de drept administrativ și contractele administrative); b) acte ce se realizează, în principal, într-un regim de drept civil (acte unilaterale ce nu realizează puterea publică și contractele de drept civil)<sup>3</sup>.

### *Secțiunea a 3-a*

#### ***Actele politice***

Actele politice emană, de regulă, de la autoritățile administrației publice centrale și reprezintă declarații de voință, neproducătoare de efecte juridice, prin care se afirmă anumite principii directe sau se precizează atitudinea pe care autoritățile publice emitente o adoptă în legătură cu diferite probleme importante ale statului<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> L. Chiriac, *Drept administrativ. Activitatea autorităților administrației publice*, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 4.

<sup>2</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 11; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 5.

<sup>3</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 11.

<sup>4</sup> L. Chiriac, *op. cit.*, p. 5.