

Cursuri universitare

Conf. univ. dr. habil. Cătălin-Silviu SĂRARU
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Știință din România

Drept administrativ

Curs universitar

Volumul II

Conf. univ. dr. habil. Cătălin-Silviu SĂRARU
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Știință din România

Drept administrativ

Curs universitar

Volumul II

Universul Juridic

București

-2024-

Capitolul I

Actul administrativ

1. Definiție

Actul administrativ este actul juridic unilateral care emană de la o autoritate publică sau de la o persoană privată autorizată de o autoritate publică, în temeiul puterii publice, pe baza și în vederea executării legii¹.

Actele administrative reprezintă principala formă juridică a activității autorităților administrației publice.

2. Trăsăturile actului administrativ

2.1. Enumerarea trăsăturilor actului administrativ

Actul administrativ prezintă următoarele trăsături:

- a) Actul administrativ este un act juridic;
- b) Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică;
- c) Actul administrativ este emis/adoptat de o autoritate publică;
- d) Manifestarea de voință are loc în temeiul și pentru realizarea puterii publice;
- e) Actul administrativ este emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a acesteia.

2.2. Actul administrativ este un act juridic

Deosebirea dintre actul administrativ și operațiunile administrative. Actul juridic reprezintă o manifestare de voință făcută cu intenția de a produce efecte juridice, adică de a da naștere, a modifica sau stinge drepturi și obligații. Prin urmare actul administrativ este, ca orice act juridic, o manifestare de voință destinată să producă o schimbare în realitatea juridică existentă². Actul administrativ se deosebește astfel de **operațiunile administrative** (avize, acorduri, procese-verbale de constare etc. necesare pentru emiterea actului administrativ).

Operațiunile administrative sunt fapte materiale și nu manifestări exprese de voință făcute cu intenția de a produce efecte juridice. **Ele nu produc efecte juridice prin**

¹ Pentru diferite definiții ale actului administrativ a se vedea I. Corbeanu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 76; R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 307; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, vol. II, p. 25; V. Vedinaș, *Drept administrativ, ed. a IX-a revăzută și actualizată*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 95, 96; A. Negoită, *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 137; I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 548; A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 191; D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. Lucrețius, București, 1997, p. 137; I. Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, 1977, p. 219.

² J. Rivero, M. Waline, *Droit administratif*, 15^e édition, Dalloz, Paris, 1994, p. 79.

ele însele, ci doar înglobate în actul administrativ la elaborarea căruia au contribuit.

Observăm că, în timp ce actele administrative produc în mod direct efecte juridice asupra celor cărora li se adresează, efecte pe care le are în vedere autoritatea publică emitentă a actului, operațiunile administrative produc efecte indirect în virtutea legii – *ope legis*, determinând voința finală a emitentului de a emite sau nu actul administrativ și punându-și amprenta asupra conținutului actului administrativ. De exemplu, o autorizație de construire este un act administrativ individual care produce efectele juridice avute în vedere de autoritatea publică emitentă a actului în ceea ce privește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească construcția respectivă. Pentru emiterea autorizației de construcție sunt necesare o serie de avize (avizul de mediu, avizul privind prevenirea și stingerea incendiilor, avizul privind alimentarea cu energie electrică etc.) prevăzute de *Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*³. Aceste avize sunt operațiuni administrative. Pentru obținerea autorizației de construire avizele prevăzute de lege trebuie să fie favorabile. Efectul produs de aceste avize constă în aceea că de ele depinde acordarea autorizației, efect prevăzut de lege și care nu depinde de voința structurii administrative care acordă avizul⁴.

Deosebirea dintre actele administrative și operațiunile administrative prezintă importanță practică mai ales în litigiile de contencios administrativ. Instanța de judecată poate controla, pe calea acțiunii directe, doar actele administrative atacate în justiție. Operațiunile administrative nu pot forma obiectul unei acțiuni directe la instanța de contencios administrativ. Controlul asupra operațiunilor administrative se va putea realiza numai în mod subsidiar, în cadrul controlului pe care instanța judecătorească îl exercită asupra actului administrativ atacat și numai în legătură cu acesta⁵. Astfel, de exemplu, dacă în baza unui aviz negativ se respinge cererea de acordare a unei autorizații de construire, persoana nemulțumită nu poate să introducă acțiune directă în justiție împotriva avizului care este o operațiune administrativă, ci acțiunea directă va fi introdusă împotriva actului administrativ de respingere a cererii⁶. Dacă acțiunea va fi îndreptată direct și exclusiv împotriva unei operațiuni administrative ea va fi respinsă ca inadmisibilă, acest lucru reieșind și din prevederile art. 18 alin. (2) din *Legea nr. 554/2004* care se referă la posibilitatea instanței sesizate cu o cerere de anulare a unui act administrativ de a cerceta pe această cale și legalitatea operațiunilor administrative care stau la baza emiterii sale.

2.3. Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică

Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică pentru că el degajă o singură voință juridică, care provine de la o autoritate publică.

³ Republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004, cu modificările ulterioare.

⁴ A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.* (*Drept administrativ român*), 1997, pp. 125, 126; I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă, *Drept administrativ*, Ed. Economică, București, 2002, p. 256.

⁵ Potrivit prevederilor art. 18 alin. (2) din *Legea nr. 554/2004*, instanța este competentă să se pronunțe și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ supus judecății.

⁶ A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, 1997, p. 126; I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă, *op. cit.*, 2002, p. 256.

Pentru valabilitatea unui act administrativ nu este necesar consimțământul persoanei căreia i se adresează. Prin urmare, caracterul actului administrativ de a fi o manifestare unilaterală de voință juridică îl deosebește de contractele (acte juridice bilaterale) de drept public (contracte administrative) sau de drept privat (contracte de drept civil, de dreptul muncii etc.). De exemplu, pentru emiterea unui proces-verbal de aplicare a unei sancțiuni contravenționale față de cel care a săvârșit contravenția, nu este necesar acordul acestuia pentru aplicarea sancțiunii⁷.

De asemenea, manifestarea unilaterală de voință pe care o reprezintă actul administrativ este realizată în regim de drept public, ceea ce o deosebește de actul unilateral de drept privat (testament, donație etc.).

De multe ori actele administrative sunt adoptate de autorități ale administrației publice colegiale formate din colective organizate de oameni politici sau tehnocrați (de exemplu, Guvernul, Consiliul local, Consiliul județean), învestite cu atribuții în vederea realizării puterii publice. În acest caz se pune problema dacă nu cumva actul administrativ adoptat prin votul persoanelor fizice care compun organul colegial presupune un acord de voință la fel ca în cazul unui contract. Observăm însă că în final actul administrativ aparține organului administrativ colegial, exprimând o manifestare unilaterală de voință a acestui organ, chiar dacă la adoptarea sa au participat mai multe persoane. Cu alte cuvinte, indiferent de numărul persoanelor implicate în mecanismul decizional de adoptare a actului administrativ, actul își va păstra caracterul unilateral pentru că el degajă o singură voință juridică, care provine de la un organ al administrației publice⁸.

Uneori la emiterea unui act administrativ participă pe lângă autoritatea emitentă și alte autorități administrative care acordă diverse avize. Caracterul unilateral se menține și în acest caz, pentru că cel care acordă avizul și emitentul actului administrativ apar ca un singur subiect de drept, exprimând o singură manifestare de voință în raportul juridic cu cel căruia i se adresează actul administrativ⁹.

Pe aceleași considerente caracterul unilateral se menține și atunci când două sau mai multe instituții ale administrației publice emit un act administrativ comun¹⁰.

În situația în care actul administrativ este emis la cererea unei persoane (emiterea unui permis de conducere auto, a unei autorizații de construcție etc.) acesta își păstrează calitatea de a fi o manifestare unilaterală de voință juridică, deoarece cererea solicitantului nu face decât să pună în mișcare procedura de emitere a actului și nu are semnificația unui

⁷ A se vedea I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă, *op. cit. (Drept administrativ)*, 2002, p. 258.

⁸ A se vedea A. Negoită, *op. cit. (Drept administrativ)*, 1996, p. 135; A. Iorgovan, *op. cit. (Tratat de drept administrativ)*, vol. 2, 2005, p. 32; V. Vedinaș, *op. cit. (Drept administrativ)*, 2015, pp. 97, 98.

⁹ A se vedea I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă, *op. cit. (Drept administrativ)*, 2002, p. 258; D. Brezoianu, *op. cit. (Drept administrativ român)*, 1997, pp. 130, 131.

¹⁰ A se vedea A. Iorgovan, *op. cit. (Tratat de drept administrativ)*, vol. II, 2005, p. 32; R.N. Petrescu, *op. cit. (Drept administrativ)*, 2009, p. 308; V. Vedinaș, *op. cit. (Drept administrativ)*, 2015, p. 98. A se vedea, de exemplu, Ordinul ministrului sănătății și al președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 1068/627/2021 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare în anul 2021 a H.G. nr. 696/2021 pentru aprobarea pachetelor de servicii și a Contractului-cadru care reglementează condițiile acordării asistenței medicale, a medicamentelor și a dispozitivelor medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate pentru anii 2021-2022 (publicat în M. Of. nr. 642 din 30 iunie 2021, cu modificările ulterioare).