

**MĂDĂLINA VOICAN**



**MĂDĂLINA VOICAN**

**ACTUL ADMINISTRATIV.  
THE ULTIMATE THEORY**



**Editura UNIVERSITARIA  
Craiova, 2018**

Referenți științifici:

Prof.univ.dr. Vedinaș Verginia - Facultatea de Drept, Universitatea din București

Conf.univ.dr. Clipa Cristian – Facultatea de Drept, Universitatea Babeș Bolyai din Cluj-Napoca

Copyright © 2018 Editura Universitaria

Toate drepturile sunt rezervate Editurii Universitaria

---

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**VOICAN, MĂDĂLINA**

**Actul administrativ. The ultimate theory / Mădălina Voican. - Craiova : Universitaria, 2018**

Conține bibliografie

ISBN 978-606-14-1390-4

342.9

# CUPRINS

PREFAȚĂ.....	11
<b>TITLUL 1 DEFINIREA ACTULUI ADMINISTRATIV .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPITOLUL 1 ACTUL ADMINISTRATIV - PRINCIPALA FORMĂ DE ACTIVITATE A AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE (DIN PERSPECTIVA JURIDICĂ) .....</b>	<b>17</b>
1. Formele de activitate ale administrației publice .....	17
2. Actele Juridice ale entităților publice .....	19
2.1. Actele administrative.....	19
2.2. Contractele administrative. Comparație între actele administrative și contractele administrative.....	19
2.2. Actele juridice de drept comun ale persoanelor juridice de drept public ....	20
3. Faptele administrative .....	23
4. Operațiunile administrative .....	25
5. Actele politice.....	26
6. Privire comparativă asupra formelor de activitate ale administrației publice ....	27
<b>CAPITOLUL 2 DEFINIREA ACTULUI ADMINISTRATIV .....</b>	<b>29</b>
1. Actul administrativ. Noțiune .....	29
2. Actul administrativ. Definiția legiuitorului .....	30
2.1. Actul administrativ conform dispozițiilor Lg. nr. 554/2004 legea contenciosului administrativ .....	30
2.2. Actul administrativ conform dispozițiilor Proiectului Codului de Procedură Administrativă a României.....	34
3. Actul administrativ. Definiția în doctrină.....	35
4. Precizări terminologice: <i>emis v.s. adoptat</i> .....	37
<b>CAPITOLUL 3 PERSOANA JURIDICĂ DE DREPT PUBLIC - AUTORUL ACTULUI ADMINISTRATIV .....</b>	<b>39</b>
1. Persoanele – deținătorii personalității juridice .....	39
2. Persoana juridică .....	40
3. Clasificarea persoanelor juridice .....	42
4. Condițiile de fond ale persoanei juridice de drept public .....	43
5. Categoriile de persoane juridice de drept public .....	44
5.1. Persoanele juridice de drept public conform dispozițiilor constituționale.....	45
5.2. Persoanele juridice de drept public conform dispozițiilor Codului Civil....	46
5.3. Persoanele juridice de drept public conform dispozițiilor legii contenciosului administrativ Lg. nr. 554/2004 .....	47
5.4. Persoanele juridice de drept public conform dispozițiilor legii achizițiilor publice Lg. nr. 98/2016 privind achizițiile publice.....	47

6. Persoanele juridice de drept public asimilate .....	49
6.1. Asociațiile, fundațiile sau partidele politice – cu statut de utilitate.....	49
6.2. Regii autonome sau societăți comerciale autorizate să presteze un serviciu public .....	50
7. Participarea la circuitul juridic (Conducerea și funcționarea persoanei juridice).....	51
8. Răspunderea pentru actele administrative .....	57
9. Precizări terminologice: persoana juridică de drept public vs. autorități publice vs. organele persoanei juridice de drept public .....	60

#### **CAPITOLUL 4 ACTUL ADMINISTRATIV ESTE O MANIFESTARE UNILATERALĂ DE VOINȚĂ.....65**

1. Manifestarea de voință .....	65
2. Actul administrativ - manifestare unilaterală de voință.....	66
3. Actul administrativ adoptat de organele colegiale - manifestare unilaterală de voință.....	67

#### **CAPITOLUL 5 REGIMUL DE PUTERE PUBLICĂ.....69**

1. Scopul persoanei publice este satisfacerea unui interes public.....	70
2. Mandatul public.....	72
3. Voința impusă.....	75
4. Forța coercitivă a statului .....	78
5. Limitele regimului de putere publică.....	79

#### **CAPITOLUL 6 ACTUL ADMINISTRATIV PRODUCE EFECTE JURIDICE..... 83**

#### **CAPITOLUL 7 CLASIFICAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE.....87**

1. Clasificare în funcție de denumire și autoritatea emitentă.....	87
2. Clasificare în funcție de numărul persoanelor care suferă efectele actului administrativ .....	87
2.1. Actul administrativ normativ.....	88
2.2. Actul administrativ individual .....	88
3. Clasificare în funcție de natura actului .....	89
3.1. Actul administrativ propriu-zis.....	89
3.2. Acte administrative asimilate .....	89
4. Clasificarea în funcție de aplicarea normei de drept în teritoriu.....	91
4.1. Acte administrative care produc efecte juridice la nivel național .....	91
4.2. Acte administrative care produc efecte juridice în granițele județului .....	91
4.3. Acte administrative care produc efecte juridice în granițele localității-comună sau oraș .....	91
5. Clasificare în funcție de numărul organelor publice care participă la emiterea actului administrativ .....	91
5.1. Actele administrative simple .....	91
5.2. Actele administrative complexe .....	92

**TITLUL 2 CONDIȚIILE DE VALIDITATE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV .....93**

**CAPITOLUL 8 CONDIȚIILE DE VALIDITATE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV .....95**

- 1. Condiții de validitate ale actului juridic ..... 95
- 2. Condițiile de validitate ale actului administrativ ..... 96

**CAPITOLUL 9 CAPACITATEA DE A EMITE ACTE ADMINISTRATIVE .... 99**

- 1. Capacitatea de folosință a persoanei juridice de drept public..... 99
- 2. Capacitatea de exercițiu a persoanei juridice de drept public..... 100

**CAPITOLUL 10 COMPETENȚA DE A EMITE ACTE ADMINISTRATIVE..... 103**

- 1. Competența - definire ..... 103
- 2. Caracterele juridice ale competenței organelor publice..... 103
  - 2.1. Legalitatea ..... 104
  - 2.2. Inalienabilitatea ..... 107
  - 2.3. Intangibilitatea..... 108
  - 2.4. Generalitatea..... 108
  - 2.5. Specificitatea ..... 109
  - 2.6. Regimul de putere publică..... 109
- 3. Dimensiunile competenței ..... 109
  - 3.1. Competență teritorială- întinderea în spațiu ..... 110
  - 3.2. Competență materială- conținutul ..... 111
  - 3.3. Competență temporală – întinderea în timp ..... 112
  - 3.4. Competență personală ..... 112

**CAPITOLUL 11 LEGALITATEA ACTELOR ADMINISTRATIVE..... 115**

- 1. Legalitatea ..... 115
- 2. Cadrul legislativ al principiului legalității actului administrativ ..... 117
  - 2.1. Principul legalității în Constituția României ..... 117
  - 2.2. Principiul legalității în Noul Cod Civil ..... 118
  - 2.3. Principiul legalității în Legea administrației publice locale ..... 119
  - 2.4. Principiul legalității în Lg. nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă [...] ..... 119
- 3. Conținutul noțiunii de Lege-lato sensu..... 120
- 4. Principiul legalității actului administrativ și principiul respectării forței juridice ..... 124

**CAPITOLUL 12 OBIECTUL ACTULUI ADMINISTRATIV ..... 127**

- 1. Obiectul actului administrativ – noțiune ..... 127
- 2. Condițiile obiectului actului administrativ ..... 128
  - 2.1. Obiect determinat ..... 128
  - 2.2. Obiect licit ..... 130

<b>CAPITOLUL 13 CAUZA ACTULUI ADMINISTRATIV.....</b>	<b>133</b>
1. Cauza actului administrativ. Noțiune .....	133
2. Condițiile cauzei actului administrativ .....	134
2.1. Cauza să existe .....	134
2.2. Cauza licită .....	135
2.3. Cauza morală.....	135
2.4. Cauza să servească la satisfacerea unui interes public .....	135
<b>CAPITOLUL 14 FORMA ACTULUI ADMINISTRATIV.....</b>	<b>139</b>
1. Forma actului juridic .....	139
2. Forma actului administrativ.....	140
3. Condițiile de formă ale actului administrativ .....	142
3.1. Actul administrativ trebuie adus la cunoștința destinatarilor săi .....	143
3.2. Actul administrativ este emis în formă scrisă.....	147
3.3. Elementele formei scrise ale actului administrativ .....	148
3.4. Actul administrativ este emis în limba română .....	151
<b>CAPITOLUL 15 PROCEDURA DE EMITERE A ACTELOR ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>153</b>
1. Formalități procedurale anterioare.....	153
1.1. Proiectul de act administrativ .....	154
1.2. Motivarea proiectului actului administrativ .....	156
1.3. Publicitatea proiectului actului administrativ .....	160
1.4. Dezbateri publice pe marginea proiectului de acte administrative .....	161
1.5. Avizul .....	163
2. Formalități procedurale concomitente .....	164
2.1. Cvorumul.....	165
2.2. Dezbaterile .....	166
2.3. vot și majoritate .....	167
2.4. Semnarea .....	169
2.5. Contrasemnarea .....	170
2.6. Procesul verbal de ședință .....	170
2.7. Motivarea.....	171
3. Formalități procedurale ulterioare emiterii actului administrativ .....	171
3.1. Confirmarea.....	171
3.2. Aducerea la cunoștință .....	171
3.3. Rectificarea.....	172
3.4. Reconstituirea.....	172
3.5. Arhivarea .....	172



## **CAPITOLUL 16 CONFLICT DE INTERESE ȘI INCOMPATIBILITĂȚI.....173**

1. Obligațiile membrilor organelor de conducere și administrare ai persoanei juridice .....	173
2. Rațiunea impunerii regimului juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților .....	174
3. Subiecții conflictului de interese și al incompatibilităților .....	175
4. Conflictul de interese.....	176
5. Incompatibilitățile.....	179

## **TITLUL 3 ÎNTINDEREA EFECTELOR ACTULUI ADMINISTRATIV .....181**

### **CAPITOLUL 17 ÎNTINDEREA ÎN TIMP A EFECTELOR ACTULUI ADMINISTRATIV ..... 183**

1. Intrarea în vigoare a actului administrativ .....	183
1.1. Momentul emiterii/adoptării actului administrativ .....	183
1.2. Momentul aducerii la cunoștința a actului administrativ.....	184
1.3. Momentul intrării în vigoare .....	184
2. ieșirea din vigoare a actului administrativ.....	185
2.1. Revocarea actelor administrative .....	185
2.2. Anularea de către o instanță judecătorească .....	187
2.3. Suspendarea actelor administrative .....	189
2.4. Ajungerea la termen și executarea actelor administrative .....	190
2.5. Caducitatea actelor administrative .....	190
2.6. Perimarea actelor administrative .....	191
2.7. Asemănări și deosebiri între modalitățile de încetare a efectelor actelor administrative .....	192
ANEXA 1 Studiu de caz. Legalitatea actului administrativ. Avizul conform. Anulare act administrativ .....	195
ANEXA 2 Motivarea proiectului actului administrativ prin Analiza cost-beneficiu .....	200
ANEXA 3 Studiu de caz. Conflict interese. Primarul care s-a dat singur în judecată .....	208
Bibliografie .....	211



## PREFAȚĂ

Sunt bucuroasă să prezint o nouă lucrare didactică, *Actul administrativ. The Ultimate Theory*, cititorilor dintr-o nouă generație. Primele preocupări de analiză a actului administrativ au fost publicate în anul 2011, ca un capitol în cursul universitar de Drept Administrativ.

Datorită universalității și expansiunii administrației publice, din ce în ce mai mult studiile de administrație sunt considerate o parte esențială a pregătirii unei persoane chiar dacă nu dorește să urmeze o carieră guvernamentală.

*Actul administrativ* tratează problemele juridice cu care se confruntă fiecare profesionist al dreptului, fie că sunt studenți la primul contact cu domeniul juridic fie că sunt profesioniști experimentați ai dreptului.

Sper că lucrarea va contribui la redefinirea domeniului său de studiu și practică prin introducerea mai multor concepte noi pe care le-am prezentat prin combinare cu contextele tradiționale.

Această lucrare joacă un rol important nu numai în instruirea studenților, ci și în indicarea unor noi idei și direcții pentru practicieni și cercetători.

Analiza actului administrativ este abordată în mod exhaustiv pornind de la structura cursurilor clasice de drept civil care studiază teoria actului juridic civil. Această structură a fost adaptată în mod creativ la specificul actului administrativ.

### Structura lucrării

Lucrarea se încadrează în categoria studiilor analitice care combină caracterul teoretic cu cel aplicativ. Ea este echilibrat structurată în trei titluri după cum urmează: Titlul I -definirea noțiunii de act administrativ, Titlul II -condițiile de valabilitate ale actului administrativ și Titlul III -întinderea efectelor actului administrativ. Fiecare titlu cuprinde mai multe capitole aferente, iar întregă carte se compune dintr-un total de 17 capitole la care se adaugă 3 anexe .

**În titlul I** sunt definite, explicate și exemplificate elementele care definesc și delimitează conținutul noțiunii de act administrativ. În plus, într-un prim capitol introductiv, este stabilit locul actului administrativ în cadrul formelor de activitate ale administrației publice, făcând distincție între: actele juridice - faptele administrative - operațiunile administrative - actele politice. Titlul mai cuprinde și un capitol care reunește clasificarea actelor administrative după diferite criterii. Așadar titlul I însumează un număr de 7 capitole care fac vorbire pe rând despre: (1) formele de activitate ale administrației publice, (2) definiția actului administrativ, (3) persoană juridică de drept public ca autor al actului administrativ, (4) actul administrativ ca manifestare unilaterală de voință, (5) emiterea actului administrativ în regim de putere publică, (6) actul administrativ produce efecte juridice, și (7) clasificarea actelor administrative.

**În titlul II** sunt prezentate condițiile de valabilitate ale actului administrativ. Titlul II este structurat pe 9 capitole, fiecare dintre ele fiind dedicat unei condiții de valabilitate. Primul capitol vorbește despre condițiile de valabilitate ale actului administrativ și creează o viziune de ansamblu, prin enumerarea lor, dar și prin sublinierea consecințelor juridice atrase de nerespectarea condițiilor de valabilitate. Capitolele succesive prezintă aceste condiții astfel: (8) enumerarea condițiilor de valabilitate ale actului administrativ, (9) capacitatea persoanei juridice de drept public de a emite acte administrative, (10) competența organului emitent, (11) obiectul actului administrativ, (12) cauza actului administrativ, (13) forma actului administrativ, (14) (15) procedura de adoptarea a actului administrativ, (16) regimul incompatibilităților și conflictelor de interese.

**Titlul III** este compus dintr-un singur capitol care prezintă întinderea efectelor actelor administrative și se referă la (1) aspecte legate de intrarea în vigoare a actului administrativ (momentul adoptării; momentul aducerii la cunoștință; momentul intrării în vigoare când actul devine opozabil) și (2) la diferitele modalități de ieșire din vigoare a actului administrativ prin: revocare, anulare, suspendare, ajungerea la termen, caducitate ori perimare.

**Anexele** sunt atașate pentru a completa conținutul lucrării și pentru a veni în sprijinul cititorului în înțelegerea și fixarea noțiunilor parcurse.

### **Aspecte didactice și pedagogice**

Cartea este gândită pentru a servi ca suport de curs pentru învățarea noțiunilor și elementelor de bază ale actului administrativ; pentru a atinge acest scop, am inclus un număr semnificativ de elemente pedagogice de sprijin. Totodată cartea are în vedere practicienii dreptului cu care împărtășim viziunea noastră asupra acestui domeniu frumos și foarte complex.

Ca linie metodologică am urmărit să pornim de la exemple cât mai simple, intuitive și cu care cititorii să fie familiarizați, pentru ca, pe parcurs, prin analogie logică, să creștem progresiv gradul de abstractizare și complexitate al conținutului. De obicei am pornit de la spețe de drept civil cu situații cunoscute și uzuale pe care cititorii le înțeleg foarte bine pentru că le întâlnesc frecvent în viața de zi cu zi pentru ca, prin tehnica simetriei juridice și prin analogii logice, să explicăm aspectele de drept administrativ. De pildă pentru a explica natura juridică a obligației de plată a unei taxe locale am pornit de la obligați de plată din cadrul unui contract civil de vânzare cumpărare.

Cititorii se vor simți probabil încântați și ușurați să observe că în fața lor nu se va desfășura un text nesfârșit format dintr-o înșiruire plictisitoare de litere și se vor bucura de ruperea monotoniei prin diverse grafice intuitive, desene creative și

caricaturi amuzante pe care le-am inserat pentru a sprijini procesul de învățare și fixare a cunoștințelor. Această abordare mi-a fost sugerată de reputatul Prof. Univ. Popescu Iulian, soțul bunei mele Maestre din avocatură, care, fiind profesor la discipline tehnice, a remarcat monotonia tratatelor de drept lipsite de elemente grafice prin comparație cu manualele de inginerie presărate cu schițe și desene. Atunci am realizat prima oară că, încă din anii studenției, din noianul miilor de pagini, ce conțin numai litere, este foarte greu să regăsești o informație în lipsa elementelor grafice care să te orienteze în mod intuitiv în învățarea și fixarea noțiunilor.

Principalul aspect pe care l-am urmărit în încercarea de a oferi o carte realistă și inteligibilă a fost prezentarea unei informații simple și accesibile tuturor cititorilor fie că sunt studenți la primul contact cu domeniul juridic fie că sunt profesioniști experimentați ai dreptului. Cursurile de Drept Administrativ se țin pentru grupuri mari de studenți care au o formație variată și obiective educaționale diferite. În special în cazul cititorului care nu a avut prea mult contact cu administrația publică și are mai puțină experiență, fiind la nivelul de formare inițială, există riscul de a învăța cursurile de drept administrativ la un nivel pur verbal. De aceea, cartea este încărcată de exemple pentru a ilustra sau demonstra principiile generale și teoria actului administrativ.

Atunci când am construit exemplele am urmărit ca acestea să fie *foarte simple*. Extrasele din jurisprudență au un caracter excesiv de mare de abstractizare care le face accesibile profesioniștilor experimentați ai dreptului dar limitează înțelegerea noțiunilor pentru cititorii cu mai puțină experiență, așa cum este cazul studenților de pe băncile facultăților. Efortul investit de a prelucra jurisprudența și a o transforma în exemple foarte simple a fost incomparabil mai laborios și consumator de timp prin comparație cu varianta scurtă de a livra niște extrase din jurisprudență. Demersul făcut pentru adaptare a conținutului spețelor, prin simplificare și prin extragerea esențialului, este unul de succes datorită formației pedagogice timpurii de care am beneficiat ca elev al prestigiosului Liceu Pedagogic Craiova, unde am studiat diferitele tehnici și metode didactice și pedagogice. Am avut curajul și legitimarea acestei abordări intuitive cu privire la exemple și inserarea elementelor grafice și pentru că am încercat să urmez și să adaptez metodele didactice ale manualelor după care am studiat la prestigioasa universitate americană George Washington University.

### **Studiul actului administrativ**

Administrația publică este universală iar problemele sale sunt complexe pentru că se ocupă de toate tipurile de activități și necesitățile vieții moderne precum sunt: apa curentă, drumurile pavate, sistemele de canalizare, telefonul, educația, sănătatea, electricitatea, avioanele, automobilele, cinematografele, mall-urile toate

necesitând supravegherea publică a utilizării lor. Creșterea populației și progresele tehnologice au schimbat toate acestea. Multe probleme care puteau fi rezolvate prin cooperare spontană a vecinilor necesită acum cooperarea organizată a unor profesioniști specializați. Modalitățile tradiționale de comportament nu mai sunt suficiente ci ele au condus la expansiunea administrației publice.

Cu o administrație publică de asemenea proporții, angajată într-un număr crescând de sarcini absorbind un procent din ce în ce mai mare din venitul național, a devenit necesar ca orice persoană să beneficieze de cursuri specializate organizate de școli și universități ca pregătire de bază.

Actul administrativ constituie principala formă de activitate a administrației publice, din perspectiva juridică. Chiar dacă administrația publică poate fi abordată din diferite perspective precum perspectiva managerială, politică ori organizațională, apreciem că perspectiva juridică ocupă un rol central.

Cu atât mai mult pentru un jurist, înțelegerea noțiunilor de drept administrativ are o importanță practică majoră în contextul în care, pe de o parte, una din zece persoane lucrează în administrația publică iar pe de altă parte în fiecare an, peste 250 000 de autorități publice din UE cheltuiesc aproximativ 14% din Produsul Intern Brut al acesteia pentru a achiziționa servicii, lucrări sau bunuri. Și numai pe plan național piața achizițiilor publice se ridică la 12 mld. € pe an (conform unui raport al Ziarului financiar). Așadar studierea actului administrativ este o componentă de bază în contextul socio-politic al timpurilor noastre.

În încheiere, îi mulțumesc *mamei* mele, Doina, care a făcut posibilă finalizarea acestui proiect. Nu numai că m-a încurajat constant și a îngăduit stresul și oboseala autoarei dar m-a suplinit în îngrijirea fiului meu oferindu-mi timpul prețios pentru această cercetare. De asemenea, îi mulțumesc fiului meu, Alex, care a avut înțelegerea și răbdarea de a mă lăsa să mă împart între acest demers academic și rolul de mămică. Și care, mai în glumă mai în serios, îmi tot amintește că i-am rămas datoare pentru că și la televizor în mesajul de interes public ne spune că: “Pentru sănătatea emoțională a copilului dumneavoastră petreceți cât mai mult timp împreună cu el”. ☺

Fiului meu, Alex, îi datorez și ultima parte din titlul cărții, pentru că eroii din ultimul sezon din serialul său preferat, Lego Ninjago, sunt numiți, de pildă, Ultimate Zane. Iar Alex se amuza spunând că aceasta este The Ultimate Theory. În traducere sa aceasta ar fi “*teoria supremă a actului administrativ*” ori „*ultima versiune a teoriei actului administrativ*”. Ideea mi s-a părut bună și am adoptat-o ca strategie de marketing pentru a diferenția cartea mea de alte studii ale actului administrativ.

*Autoarea*