

Cuprins

CAPITOLUL I. ACTUL ADMINISTRATIV.....	5
1. Definiție.....	5
2. Trăsăturile actului administrativ.....	5
2.1. Enumerarea trăsăturilor actului administrativ.....	5
2.2. Actul administrativ este un act juridic.....	5
2.3. Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică.....	6
2.4. Actul administrativ este emis/adoptat de o autoritate publică.....	8
2.5. Manifestarea de voință are loc în temeiul și pentru realizarea puterii publice.....	11
2.6. Actul administrativ este emis/adoptat în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a acesteia.....	11
3. Actele asimilate actelor administrative unilaterale.....	12
3.1. Considerații generale.....	12
3.2. Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere.....	12
3.3. Faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal (tăcerea autorităților publice).....	14
4. Actele administrativ-jurisdicționale.....	16
5. Comparație între actul administrativ și celelalte acte juridice.....	19
5.1. Actul administrativ și legea.....	19
5.2. Actul administrativ și contractul.....	19
5.3. Actul administrativ și hotărârea judecătorească.....	20
6. Clasificarea actelor administrative.....	20
7. Tipologia actelor administrative.....	22
8. Regimul juridic al actelor administrative.....	23
8.1. Legalitatea actelor administrative.....	23
8.2. Competența autorităților publice.....	24
8.3. Competența legată și puterea discreționară a autorităților publice.....	32
8.4. Forma actului administrativ.....	37
8.5. Procedura de emiterie/adoptare a actelor administrative.....	39
8.5.1. Forme procedurale anterioare emiterii sau adoptării actului administrativ.....	39
8.5.2. Forme procedurale concomitente emiterii sau adoptării actului administrativ.....	42
8.5.3. Forme procedurale posteroare emiterii sau adoptării actului administrativ.....	47
8.6. Forța juridică a actelor administrative.....	49
8.7. Efectele juridice ale actelor administrative. Valabilitatea actelor administrative realizate de funcționarul de fapt.....	49
8.7.1. Momentul din care actul administrativ produce efecte juridice.....	50
8.7.2. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative.....	51
8.7.2.1. Suspendarea executării actelor administrative.....	51
8.7.2.2. Ajungerea la termen a actelor administrative.....	52
8.7.2.3. Caducitatea actelor administrative.....	53

8.7.2.4. Revocarea și retractarea actelor administrative	54
8.7.2.5. Abrogarea actelor administrative.....	59
8.7.2.6. Anularea actelor administrative	61
§1. Regimul juridic al nulităților în dreptul administrativ.	
Particularități față de dreptul civil	64
8.7.2.7. Inexistența actului administrativ	68
8.7.2.8. Rectificarea și reconstituirea actelor administrative	69
CAPITOLUL II. CONTRACTUL ADMINISTRATIV	70
1. Noțiunea de contract administrativ	70
2. Trăsăturile contractelor administrative	70
3. Limitele libertății contractuale în dreptul public	71
4. Fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ.....	73
5. Clauze specifice contractelor administrative. Regimul juridic administrativ.	
Principiului priorității interesului public	75
5.1. Clauza de aplicare a principiului echilibrului financiar în contractele	
administrative	75
5.2. Dreptul autorității publice contractante de a modifica în mod unilateral	
partea reglementară a contractului.....	78
5.3. Asigurarea funcționării în regim de continuitate și permanență a	
serviciului public	81
5.4. Dreptul de control al autorității publice contractante	82
5.5. Clauza cu privire la dreptul autorității publice contractante asupra	
bunurilor de retur	83
5.6. Clauza de denunțare unilaterală a contractului administrativ pentru	
realizarea unui interes public	84
6. Interpretarea contractelor administrative	85
7. Principalele tipuri de contracte administrative	86
7.1. Contractul de achiziție publică	87
7.2. Contractul de concesiune.....	90
7.3. Contractul de parteneriat public-privat.....	92
7.4. Contractul de închiriere a unui bun proprietate publică.....	94
CAPITOLUL III. OPERAȚIUNILE ADMINISTRATIVE	97
1. Noțiunea de operațiuni administrative.....	97
2. Trăsăturile operațiunilor administrative.....	98
3. Forma și legalitatea operațiunilor administrative	103
CAPITOLUL IV. DOMENIUL PUBLIC ȘI DOMENIUL PRIVAT	104
1. Reglementarea regimului general al proprietății publice.....	104
2. Noțiunea și trăsăturile dreptului de proprietate publică.....	104
3. Titularii dreptului de proprietate publică	105
4. Administrarea generală și administrarea concretă a bunurilor proprietate	
publică	106
5. Caracterele dreptului de proprietate publică.....	106

6. Moduri de dobândire și de stingere a dreptului de proprietate publică	109
6.1. Dobândirea dreptului de proprietate publică	109
6.1.1. Dobândirea dreptului de proprietate publică prin achiziție publică.....	109
6.1.2. Dobândirea dreptului de proprietate publică prin expropriere pentru cauză de utilitate publică	110
6.1.3. Dobândirea dreptului de proprietate publică prin donație sau legat	113
6.1.4. Dobândirea dreptului de proprietate publică prin convenție cu titlu oneros	113
6.1.5. Dobândirea dreptului de proprietate publică prin transferul unui bun din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora	114
6.1.6. Dobândirea dreptului de proprietate prin alte moduri stabilite de lege	116
6.2. Stingerea dreptului de proprietate publică	118
7. Bunurile care constituie obiect al dreptului de proprietate publică	120
7.1. Noțiunea de bun.....	120
7.2. Noțiunile de „domeniu administrativ”, „domeniu public”, „domeniu privat”.....	121
7.3. Corelația proprietate publică – domeniu public.....	121
7.4. Criteriile în baza cărora se poate determina dacă un bun aparține domeniului public.....	122
7.5. Clasificarea bunurilor domeniului public	124
8. Apărarea dreptului de proprietate publică	125
8.1. Acțiunea în revendicarea bunurilor proprietate publică	127
9. Modalități de utilizare a bunurilor din domeniul public	128
9.1. Darea în administrare a unui bun proprietate publică.....	128
9.2. Concesionarea bunurilor proprietate publică.....	131
9.3. Contractul de închiriere a unui bun proprietate publică	137
9.4. Atribuirea în folosință cu titlu gratuit a unui bun proprietate publică	137
10. Domeniul privat.....	140
10.1. Noțiunea de domeniu privat	140
10.2. Particularitățile regimului juridic al domeniului privat	140
CAPITOLUL V. SERVICIILE PUBLICE.....	146
1. Serviciul public – noțiune, trăsături, principii și categorii.....	146
2. Modalitățile de gestiune a serviciilor publice	150
2.1. Gestiunea directă	150
2.1.1. Regiile autonome.....	151
2.2. Gestiunea delegată.....	153
CAPITOLUL VI. RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV	157
1. Noțiunea de răspundere în dreptul administrativ.....	157
2. Formele de răspundere specifice dreptului administrativ	157
3. Răspunderea administrativ-disciplinară.....	158
3.1. Noțiunea de răspundere administrativ-disciplinară	158
3.2. Trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare	159

3.3. Răspunderea administrativ-disciplinară și răspunderea penală	160
4. Răspunderea contravențională	160
4.1. Noțiunea de răspundere contravențională și de contravenție.....	160
4.2. Trăsăturile contravențiilor	161
4.3. Subiectele răspunderii contravenționale	161
4.4. Sancțiunile contravenționale.....	162
4.4.1. Avertismentul	163
4.4.2. Amenda contravențională	163
4.4.3. Prestarea unei activități în folosul comunității	163
4.5. Aplicarea legii contravenționale mai favorabile.....	164
4.6. Constatarea contravenției.....	165
4.7. Aplicarea sancțiunilor contravenționale	165
4.8. Căile de atac împotriva actelor de sancționare a contravențiilor	166
5. Răspunderea administrativ-patrimonială	166
5.1. Noțiunea de răspundere administrativ-patrimonială	166
5.2. Condițiile răspunderii administrativ-patrimoniale.....	168
5.3. Formele răspunderii administrativ-patrimoniale	170
CAPITOLUL VII. CONTROLUL ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ...	172
1. Noțiunea de control al activității administrației publice	172
2. Elementele componente ale controlului.....	172
3. Modalitățile controlului	173
4. Forme de control.....	173
4.1. Controlul administrativ.....	174
4.1.1. Noțiune	174
4.1.2. Controlul administrativ intern.....	174
4.1.3. Controlul administrativ extern	175
4.1.3.1. Controlul administrativ ierarhic	175
4.1.3.2. Controlul de tutelă administrativă.....	176
4.1.3.3. Controlul administrativ extern specializat	178
§1. Controlul exercitat de Curtea de Conturi.....	178
§2. Controlul exercitat de Avocatul Poporului	180
4.1.3.4. Controlul prin jurisdicții speciale administrative.....	184
4.2. Controlul exercitat de autorități și persoane din afara administrației publice	185
4.2.1. Controlul parlamentar	185
4.2.2. Controlul exercitat de opinia publică.....	186
4.2.2.1. Activitatea de soluționare a petițiilor de către autoritățile publice	187
4.2.2.2. Accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public.....	189
4.2.3. Controlul judecătoresc	191
CAPITOLUL VIII. CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV	192
1. Noțiunea de contencios administrativ.....	192
2. Categoriile de contencios administrativ.....	195

3. Condițiile de admisibilitate ale acțiunii directe în contenciosul administrativ	197
3.1. Calitatea procesuală a părților în litigiile de contencios administrativ.....	197
3.1.1. Calitatea procesuală activă în procesele de contencios administrativ.....	197
3.1.1.1. Persoana vătămată într-un drept sau interes legitim printr-un act administrativ	198
3.1.1.2. Terțul vătămat printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept.....	200
3.1.1.3. Avocatul Poporului.....	201
3.1.1.4. Ministerul Public	203
3.1.1.5. Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.....	204
3.1.1.6. Persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale.....	206
3.1.1.7. Prefectul.....	209
3.1.1.8. Agenția Națională a Funcționarilor Publici	210
3.1.1.9. Orice subiect de drept public, în condițiile legii.....	210
3.1.2. Calitatea procesuală pasivă în procesele de contencios administrativ	212
3.2. Vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim prin actul atacat.....	212
3.3. Existența unui act administrativ în formă tipică sau asimilată în sensul Legii contenciosului administrativ	215
3.4. Actul atacat să provină de la o autoritate publică	216
3.5. Îndeplinirea procedurii administrative prealabile.....	216
3.6. Acțiunea în contenciosul administrativ să fie introdusă în termenele prevăzute de lege	222
4. Actele administrative nesupuse controlului instanțelor de contencios administrativ și actele administrative emise în situații excepționale.....	225
4.1. Actele administrative care sunt exceptate total de la controlul de legalitate al instanțelor de contencios administrativ	225
4.1.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.....	226
4.1.2. Actele de comandament cu caracter militar.....	226
4.1.3. Actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară	228
4.2. Regimul juridic specific al controlului de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ asupra actelor administrative emise în situații excepționale.....	229
5. Procedura contenciosului administrativ.....	229
5.1. Instanțele de judecată competente să judece acțiunile de contencios administrativ	229
5.2. Obiectul acțiunii judiciare	233
5.3. Suspendarea prin hotărâre judecătorească a executării actului administrativ	237

5.4. Introducerea în cauză a persoanei care a contribuit la emiterea/încheierea actului administrativ vătămător și a altor subiecte de drept.....	239
5.5. Soluțiile pe care le poate da instanța de contencios administrativ.....	240
5.6. Efectele hotărârilor judecătorești definitive prin care se anulează un act administrativ	243
5.7. Completarea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ cu dreptul comun	245
6. Căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate în contencios administrativ	246
6.1. Recursul.....	246
6.2. Revizuirea.....	248
7. Executarea hotărârilor în contencios administrativ	248
7.1. Executarea de bunăvoie a hotărârilor judecătorești pronunțate în contenciosul administrativ	248
7.2. Executarea silită a hotărârilor judecătorești pronunțate în contenciosul administrativ	249
8. Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative cu caracter individual pe calea excepției de nelegalitate.....	253
BIBLIOGRAFIE	257

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 expresive 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), investite 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).