

Dan Constantin MĂȚĂ

DREPT ADMINISTRATIV

Volumul II

Activitatea administrației publice
Domeniul public
Contenciosul administrativ
Răspunderea administrativă

Ediția a IV-a, revăzută și adăugită

CUPRINS

| | |
|-----------------|---|
| Abrevieri | 5 |
|-----------------|---|

PARTEA I

| | |
|---|----------|
| ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE | 7 |
|---|----------|

Capitolul I

| | |
|---|----------|
| FORMELE ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE | 7 |
|---|----------|

| | |
|---|----------|
| <i>Secțiunea 1. Clasificarea formelor de activitate</i> | <i>7</i> |
|---|----------|

| | |
|---|----------|
| <i>Secțiunea a 2-a. Actele juridice</i> | <i>9</i> |
|---|----------|

| | |
|---|-----------|
| <i>Secțiunea a 3-a. Actele politice</i> | <i>11</i> |
|---|-----------|

| | |
|---|-----------|
| <i>Secțiunea a 4-a. Operațiunile administrative</i> | <i>12</i> |
|---|-----------|

| | |
|---|-----------|
| <i>Secțiunea a 5-a. Faptele materiale</i> | <i>15</i> |
|---|-----------|

Capitolul II

| | |
|---|-----------|
| ACTUL ADMINISTRATIV. PROBLEME GENERALE | 17 |
|---|-----------|

| | |
|---|-----------|
| <i>Secțiunea 1. Noțiunea de act administrativ</i> | <i>17</i> |
|---|-----------|

| | |
|---------------------------------|----|
| §1. Aspecte terminologice | 17 |
|---------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| §2. Definiția actului administrativ | 19 |
|---|----|

| | |
|---|-----------|
| <i>Secțiunea a 2-a. Trăsăturile actului administrativ</i> | <i>21</i> |
|---|-----------|

| | |
|---|----|
| §1. Actul administrativ este forma principală a activității autorităților administrației publice | 23 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| §2. Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință | 23 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| §3. Actul administrativ este adoptat sau emis în temeiul și în realizarea puterii publice | 25 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| §4. Actul administrativ este supus controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ | 28 |
|---|----|

| | |
|---|-----------|
| <i>Secțiunea a 3-a. Clasificarea actelor administrative</i> | <i>29</i> |
|---|-----------|

| | |
|---|----|
| §1. Criteriul autorității administrative care le adoptă sau emite | 29 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| §2. Criteriul competenței materiale a autorității administrative | 30 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| §3. Criteriul competenței teritoriale a autorității administrative | 30 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| §4. Criteriul întinderii efectelor juridice pe care le produc | 31 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 4.1. Acte administrative normative | 31 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 4.2. Acte administrative individuale | 32 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| §5. Criteriul numărului manifestărilor de voință pe care le încorporează | 38 |
|--|----|

Capitolul III

| | |
|---|-----------|
| CONDIȚIILE DE VALABILITATE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV | 39 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| <i>Secțiunea 1. Aspecte introductive</i> | <i>39</i> |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| <i>Secțiunea a 2-a. Legalitatea actului administrativ</i> | 40 |
| <i>Secțiunea a 3-a. Oportunitatea actului administrativ</i> | 43 |
| <i>Secțiunea a 4-a. Actul administrativ trebuie să fie emis de autoritatea competentă și în limitele competenței sale</i> | 46 |
| <i>Secțiunea a 5-a. Actul administrativ trebuie să fie elaborat și adoptat/emis în forma și procedura prevăzute de lege</i> | 49 |
| §1. Forma actelor administrative | 49 |
| §2. Procedura de elaborare a actelor administrative | 53 |
| 2.1. Considerații generale | 53 |
| 2.2. Forme procedurale anterioare adoptării sau emiterii actelor administrative | 54 |
| 2.2.1. Avizul | 54 |
| 2.2.2. Acordul | 58 |
| 2.2.3. Alte forme procedurale anterioare | 60 |
| 2.3. Forme procedurale concomitente emiterii (adoptării) actelor administrative | 61 |
| 2.3.1. Cvorumul | 61 |
| 2.3.2. Majoritatea | 62 |
| 2.3.3. Motivarea | 63 |
| 2.3.4. Semnarea | 66 |
| 2.3.5. Contrasemnarea | 67 |
| 2.3.6. Datarea | 68 |
| 2.4. Forme procedurale posterioare emiterii (adoptării) actelor administrative | 68 |
| 2.4.1. Comunicarea | 68 |
| 2.4.2. Publicarea | 69 |
| 2.4.3. Aprobarea | 72 |
| 2.4.4. Confirmarea | 73 |

Capitolul IV

| | |
|---|----|
| EFFECTELE JURIDICE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV | 74 |
| <i>Secțiunea 1. Noțiuni generale</i> | 74 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Momentul producerii de efecte juridice</i> | 75 |
| <i>Secțiunea a 3-a. Întinderea efectelor produse de actele administrative</i> | 77 |
| <i>Secțiunea a 4-a. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative</i> | 78 |
| §1. Suspendarea | 78 |
| §2. Revocarea | 80 |
| §3. Anularea | 85 |
| §4. Abrogarea | 90 |
| §5. Inexistența | 92 |

Capitolul V

| | |
|--|-----|
| CONTRACTELE ADMINISTRATIVE | 95 |
| <i>Secțiunea 1. Teoria generală a contractului administrativ</i> | 95 |
| §1. Aspecte introductive | 95 |
| §2. Definiția, trăsăturile și clasificarea contractelor administrative | 100 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Regimul juridic al contractului administrativ</i> | 103 |
| §1. Părțile contractului administrativ | 103 |
| §2. Încheierea contractului administrativ | 105 |
| §3. Obiectul și clauzele contractului administrativ | 110 |
| §4. Forma contractului administrativ | 112 |
| §5. Modificarea contractului administrativ | 113 |
| §6. Încetarea efectelor contractului administrativ | 114 |
| §7. Soluționarea litigiilor privind contractul administrativ | 116 |

PARTEA A II-A

| | |
|------------------------------|-----|
| DOMENIUL PUBLIC | 122 |
|------------------------------|-----|

Capitolul I

| | |
|--|-----|
| REGIMUL GENERAL AL DREPTULUI DE PROPRIETATE PUBLICĂ | 122 |
| <i>Secțiunea 1. Reglementarea dreptului de proprietate publică</i> | 122 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Titularii dreptului de proprietate publică</i> | 124 |
| <i>Secțiunea a 3-a. Modalitățile de dobândire a dreptului de proprietate publică</i> | 125 |
| <i>Secțiunea a 4-a. Caracterelor dreptului de proprietate publică</i> | 130 |
| <i>Secțiunea a 5-a. Exercițarea și stingerea dreptului de proprietate publică</i> | 132 |

Capitolul II

| | |
|---|-----|
| DOMENIUL PUBLIC | 133 |
| <i>Secțiunea 1. Definiție și reglementare</i> | 133 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Trăsăturile și clasificarea bunurilor din domeniului public</i> | 142 |
| <i>Secțiunea a 3-a. Transferul și inventarul bunurilor din domeniul public</i> | 143 |
| <i>Secțiunea a 4-a. Domeniul privat</i> | 146 |

Capitolul III

| | |
|---|-----|
| MODALITĂȚI DE PUNERE ÎN VALOARE A BUNURILOR DIN DOMENIUL PUBLIC | 150 |
| <i>Secțiunea 1. Administrarea generală a bunurilor din domeniul public</i> | 150 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Darea în administrare a bunurilor din domeniului public</i> | 151 |
| <i>Secțiunea a 3-a. Darea în folosință cu titlu gratuit a bunurilor proprietate publică</i> | 155 |
| <i>Secțiunea a 4-a. Închirierea bunurilor proprietate publică</i> | 160 |
| <i>Secțiunea a 5-a. Concesiunea bunurilor proprietate publică</i> | 163 |
| §1. Reglementarea dreptului și a contractului de concesiune | 163 |

| | |
|--|-----|
| §2. Obiectul, părțile și durata contractului de concesiune | 165 |
| §3. Atribuirea contractului de concesiune | 166 |
| §4. Încheierea și efectele contractului de concesiune | 169 |
| §5. Modificarea și încetarea contractului de concesiune | 171 |

PARTEA A III-A

CONTROLUL ASUPRA ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 173

Capitolul I

ASPECTE GENERALE PRIVIND CONTROLUL ASUPRA ACTIVITĂȚII

| | |
|--|-----|
| ADMINISTRAȚIEI PUBLICE | 173 |
| <i>Secțiunea 1. Noțiunea de control în administrația publică</i> | 173 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Modalitățile și formele controlului</i> | 174 |
| <i>Secțiunea a 3-a. Controlul parlamentar</i> | 175 |
| <i>Secțiunea a 4-a. Controlul administrativ</i> | 177 |
| §1. Controlul administrativ intern | 180 |
| §2. Controlul administrativ extern | 181 |
| <i>Secțiunea a 5-a. Controlul administrativ-jurisdicțional</i> | 187 |
| <i>Secțiunea a 6-a. Controlul exercitat de societatea civilă</i> | 193 |

Capitolul II

| | |
|---|-----|
| CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV | 200 |
| <i>Secțiunea 1. Noțiunea de contencios administrativ</i> | 200 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Evoluția contenciosului administrativ în România</i> | 201 |
| <i>Secțiunea a 3-a. Clasificarea și trăsăturile contenciosului administrativ</i> | 217 |
| <i>Secțiunea a 4-a. Condițiile de admisibilitate ale acțiunii directe în contenciosul administrativ</i> | 220 |
| §1. Calitatea procesuală în contenciosul administrativ | 220 |
| 1.1. Calitatea procesuală activă | 221 |
| 1.2. Calitatea procesuală pasivă | 231 |
| §2. Condiția vătămării unui drept sau a unui interes legitim | 235 |
| §3. Existența unui act administrativ sau a unui refuz nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept sau la un interes legitim | 240 |
| §4. Îndeplinirea procedurii administrative prealabile | 246 |
| §5. Introducerea acțiunii în termenul legal | 256 |
| <i>Secțiunea a 5-a. Actele administrative exceptate de la controlul de legalitate în contencios administrativ</i> | 259 |
| §1. Considerații generale | 240 |
| §2. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul | 262 |
| §3. Actele de comandament cu caracter militar | 245 |
| §4. Actele exceptate în temeiul existenței unui recurs paralel | 249 |

| | |
|--|-----|
| <i>Secțiunea a 6-a. Procedura contenciosului administrativ</i> | 273 |
| §1. Obiectul acțiunii la instanța de contencios administrativ | 273 |
| §2. Instanța competentă și judecarea acțiunii | 279 |
| §3. Soluțiile instanței de contencios administrativ | 284 |
| §4. Suspendarea executării actului administrativ | 286 |
| §5. Căi de atac în procedura contenciosului administrativ | 291 |
| §6. Executarea hotărârilor de contencios administrativ | 295 |
| <i>Secțiunea a 7-a. Excepția de nelegalitate</i> | 304 |
| §1. Reglementarea și trăsăturile excepției de nelegalitate | 304 |
| §2. Procedura soluționării excepției de nelegalitate | 307 |
| | |
| PARTEA A IV-A | |
| RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ | 313 |
| | |
| Capitolul I | |
| ASPECTE GENERALE PRIVIND RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ..... | 313 |
| | |
| Capitolul II | |
| RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ..... | 316 |
| | |
| Capitolul III | |
| RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENȚIONALĂ | 318 |
| <i>Secțiunea 1. Noțiunea de răspundere administrativ-contravențională</i> | 318 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Contravenția. Trăsături și elemente constitutive</i> | 320 |
| <i>Secțiunea a 3-a. Subiectele răspunderii administrativ-contravenționale</i> | 324 |
| <i>Secțiunea a 4-a. Sancțiunile contravenționale</i> | 325 |
| §1. Sancțiunile contravenționale principale..... | 326 |
| §2. Sancțiunile contravenționale complementare | 330 |
| <i>Secțiunea a 5-a. Cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei</i> | 331 |
| <i>Secțiunea a 6-a. Cauze care înlătură răspunderea contravențională</i> | 333 |
| <i>Secțiunea a 7-a. Constatarea contravenției</i> | 335 |
| <i>Secțiunea a 8-a. Aplicarea sancțiunilor contravenționale și comunicarea procesului-verbal</i> | 341 |
| <i>Secțiunea a 9-a. Plângerea contravențională</i> | 344 |
| <i>Secțiunea a 10-a. Executarea sancțiunii contravenționale</i> | 348 |
| | |
| Capitolul IV | |
| RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ | 351 |
| <i>Secțiunea 1. Noțiunea și formele răspunderii administrativ-patrimoniale</i> | 351 |
| <i>Secțiunea a 2-a. Condițiile răspunderii administrativ-patrimoniale potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004</i> | 356 |
| | |
| Bibliografie | 359 |

Dan Constantin MĂȚĂ

DREPT ADMINISTRATIV

Volumul II

Activitatea administrației publice
Domeniul public
Contenciosul administrativ
Răspunderea administrativă

Ediția a IV-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
-2024-

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 autoritățile 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 alții¹. 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”².

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

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 administrative⁴.

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

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

² *Ibidem*.

³ I. Iovănaș, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 27.

⁴ *Ibidem.*, 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”¹.

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 administrative².

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 autorităților administrației publice³:

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 activitate⁴.

În opinia unui alt autor, activitatea administrației publice se poate exprima, ca orice tip de activitate umană, prin două forme: prin acte și prin fapte⁵.

Actele juridice pe care le adoptă, emit sau încheie autoritățile 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)⁶.

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

² I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 9.

³ 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.

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

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

⁶ *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”)¹.

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*².

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 publice³.

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”⁴.

Din perspectiva incidenței în activitatea autorităților administrației publice, s-a remarcat aspectul că actele administrative sunt preponderente în activitatea autorităților administrației publice centrale, în timp ce faptele administrative și operațiunile administrative sunt mai numeroase în activitatea autorităților administrației publice și instituțiilor publice deconcentrate sau descentralizate⁵.

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

¹ *Ibidem*, p. 94.

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

³ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 294.

⁴ I. Alexandru, *op. cit.*, p. 548.

⁵ M. Preda, *op. cit.*, pp. 180-181.