

**LBRIS**

We know  
books

**Marta-Claudia Cliza**

**Constantin-Claudiu Ulariu**

# **Drept administrativ**

## **Partea specială**



Editura C.H. Beck  
București 2024

## Cuprins

Abrevieri.....	XIII
----------------	------

<b>Titlul I. Forme de activitate ale autorităților administrației publice: operațiuni, acte administrative, contracte administrative.....</b>	<b>1</b>
---	----------

<b>Capitolul I. Activitatea autorităților administrației publice: operațiunile administrative.....</b>	<b>1</b>
--	----------

Secțiunea 1. Specificul activității administrative .....	1
Secțiunea a 2-a. Distincția act - fapt - operațiune .....	4
Secțiunea a 3-a. Operațiunile administrative .....	10

<b>Capitolul II. Actul administrativ .....</b>	<b>19</b>
--	-----------

Secțiunea 1. Definiția actului administrativ .....	20
Secțiunea a 2-a. Trăsăturile actului administrativ .....	25
Secțiunea a 3-a. Clasificarea actelor administrative.....	37
Secțiunea a 4-a. Comparație între actul administrativ și alte acte juridice.....	50
Secțiunea a 5-a. Regimul juridic al actelor administrative.....	52
§1. Principiul legalității actului administrativ .....	53
§2. Principiul oportunității emiterii actului administrativ .....	66
Secțiunea a 6-a. Forma și procedura emiterii actului administrativ .....	67
Secțiunea a 7-a. Fazele procedurii de elaborare a actului administrativ .....	79
§1. Operațiuni procedurale anterioare .....	80
§2. Condiții procedurale concomitente.....	88
§3. Condiții procedurale posterioare .....	93
Secțiunea a 8-a. Efectele juridice ale actelor administrative.....	98
§1. Noțiuni generale .....	98
§2. Principiul legalității .....	99
§3. Ierarhia actelor administrative în sistemul român de drept .....	104
§4. Executarea din oficiu ( <i>executio ex officio</i> ) .....	106
§5. Momentul de la care actul administrativ produce efecte juridice.....	109
§6. Întinderea efectelor juridice produse de actele administrative .....	117
§7. Încetarea efectelor .....	119
Secțiunea a 9-a. Suspendarea actelor administrative .....	122
§1. Definiție. Noțiuni generale .....	122
§2. Cauza suspendării unui act administrativ .....	125
§3. Obiectul sancțiunii suspendării .....	126
Secțiunea a 10-a. Revocarea actelor administrative.....	134
§1. Principiul paralelismului de forme .....	141
§2. Principiul dreptului la apărare .....	142

§3. Principiul imparțialității administrației active .....	146
§4. Principiul formalității imposibile .....	147
Secțiunea a 11-a. Anularea actelor administrative .....	150
§1. Varii teorii cu privire la nulitate .....	151
§2. Dialectica structurii nulității actelor administrative .....	152
§3. Efectele nulității .....	157
Secțiunea a 12-a. Inexistența actelor administrative .....	163
<b>Capitolul III. Contractele administrative.....</b>	<b>169</b>
Secțiunea 1. Repere istorice. Noțiuni. Trăsături.....	169
Secțiunea a 2-a. Definiția contractului administrativ .....	174
Secțiunea a 3-a. Clasificarea contractelor administrative .....	180
Secțiunea a 4-a. Regimul juridic specific contractelor administrative .....	183
Secțiunea a 5-a. Conținutul contractului administrativ .....	193
Secțiunea a 6-a. Efectele contractelor administrative .....	194
§1. Drepturile și obligațiile părților.....	197
§2. Modificarea contractului administrativ .....	201
§3. Încetarea efectelor contractelor administrative.....	202
<b>Titlul II. Forme de control asupra activității organelor statului.....</b>	<b>209</b>
<b>Capitolul I. Controlul asupra administrației publice.....</b>	<b>209</b>
Secțiunea 1. Necesitatea controlului activității organelor administrației publice .....	209
Secțiunea a 2-a. Reglementarea formelor de control .....	213
§1. Formele de control extrajudiciar (necontencios).....	214
§2. Formele de control judiciar (contencios).....	216
Secțiunea a 3-a. Clasificarea formelor de control .....	218
Secțiunea a 4-a. Elemente componente ale controlului.....	223
§1. Controlul parlamentar .....	224
§2. Controlul administrativ .....	225
<b>Capitolul II. Controlul administrativ-jurisdicțional .....</b>	<b>228</b>
Secțiunea 1. Elemente generale .....	228
Secțiunea a 2-a. Noțiunea și condițiile jurisdicției administrative .....	229
<b>Capitolul III. Contenciosul administrativ .....</b>	<b>235</b>
Secțiunea 1. Noțiuni generale și elemente de individualizare a materiei .....	235
§1. Elemente istoriografice .....	235
§2. Noțiunea și trăsăturile juridice ale acțiunii directe în contencios administrativ .....	242
§3. Fundamente constituționale și legale ale contenciosului administrativ .....	246
§4. Condițiile acțiunii directe în contencios administrativ .....	250
§5. Subiecții acțiunii în contencios administrativ.....	274
§6. Tutela administrativă.....	286
§7. Procedura prealabilă a plângerii administrative .....	288

§8. Acte exceptate de la controlul de legalitate exercitat de către instanțele de contencios administrativ .....	294
<b>Secțiunea a 2-a. Procedura de judecată a acțiunii în contencios administrativ .....</b>	<b>303</b>
§1. Obiectul acțiunii judiciare .....	303
§2. Instanțe competente .....	305
§3. Termenul de introducere a acțiunii .....	309
§4. Procedura de desfășurare a judecării .....	317
§5. Suspendarea executării actului administrativ .....	356
§6. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța de contencios administrativ .....	367
§7. Procedura în fața instanței de recurs .....	375
§8. Executarea hotărârilor pronunțate de către instanțele de contencios administrativ .....	377
§9. Excepția de nelegalitate .....	379
<b>Titlul III. Domeniul public .....</b>	<b>411</b>
<b>Capitolul I. Regimul constituțional și legal al proprietății publice .....</b>	<b>411</b>
Secțiunea 1. Evoluția istorică a domeniului public .....	411
Secțiunea a 2-a. Relația domeniu public-proprietate publică .....	427
Secțiunea a 3-a. Definiția și trăsăturile domeniului public. Drepturile domeniiale .....	428
§1. Definiție .....	428
§2. Drepturile domeniiale .....	430
Secțiunea a 5-a. Clasificarea bunurilor domeniului public .....	431
<b>Capitolul II. Dreptul de proprietate publică .....</b>	<b>434</b>
Secțiunea 1. Noțiuni generale .....	434
Secțiunea a 2-a. Subiectele dreptului de proprietate publică .....	441
Secțiunea a 3-a. Bunurile care formează obiectul proprietății .....	443
Secțiunea a 4-a. Dobândirea dreptului de proprietate publică .....	455
§1. Achiziție publică, efectuată în condițiile legii .....	455
§2. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică .....	456
§3. Acte de donație sau legate, acceptate în condițiile legii .....	458
§4. Convenție cu titlu oneros .....	460
§5. Trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică .....	461
§6. Alte moduri prevăzute de lege .....	462
Secțiunea a 5-a. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate publică .....	463
<b>Capitolul III. Limitele exercitării dreptului de proprietate publică .....</b>	<b>472</b>
Secțiunea 1. Noțiuni generale .....	472
Secțiunea a 2-a. Domeniul de aplicare .....	473

<b>Capitolul IV. Modalități de exploatare a bunurilor proprietate publică.....</b>	<b>477</b>
Secțiunea 1. Fundamente constituționale și tipologii de exercitare	
a dreptului de administrare a domeniului public .....	477
§1. Administrarea generală a bunurilor domeniului public .....	477
§2. Clasificarea modalităților de utilizare a domeniului public.....	480
§3. Exercițarea dreptului de proprietate publică.....	481
Secțiunea a 2-a. Dreptul de administrare a bunurilor din domeniului public.....	487
Secțiunea a 3-a. Concesiunea bunurilor din domeniului public .....	496
§1. Obiectului contractului de concesiune.....	497
§2. Regimul constituțional și legal al contractului de concesiune publică.....	497
§3. Definiția și trăsăturile contractului de concesiune.....	498
§4. Părțile contractului de concesiune .....	498
§5. Procedura de concesiune .....	499
§6. Caracterele juridice ale dreptului de concesiune .....	521
§7. Conținutul juridic .....	522
§8. Dispoziții privind contractul de concesiune .....	526
§9. Efectele contractului de concesiune .....	527
§10. Apărarea în justiție a dreptului de concesiune.....	529
§11. Încetarea concesiunii.....	529
Secțiunea a 4-a. Darea în folosință gratuită a bunurilor din domeniului public.....	530
§1. Definiția și trăsăturile dreptului de folosință gratuită.....	530
§2. Titularii și modul de constituire a acestui drept .....	530
§3. Caractere juridice .....	532
§4. Conținut juridic .....	532
§5. Drepturi și obligații .....	533
§6. Apărarea în justiție a dreptului de folosință gratuită .....	534
§7. Încetarea dreptului.....	534
Secțiunea a 5-a. Închirierea bunurilor din domeniului public .....	535
§1. Definiția și trăsăturile dreptului de închiriere a bunurilor domeniului public .....	535
§2. Titularii și modul de constituire a acestui drept .....	536
§3. Caractere juridice .....	546
§4. Conținut juridic .....	547
§5. Apărarea în justiție a dreptului de închiriere .....	548
§6. Încetarea dreptului.....	549
Secțiunea a 6-a. Încetarea dreptului de proprietate publică .....	551
§1. Pierderea bunului.....	551
§2. Trecerea bunului din domeniul public în cel privat.....	553
§3. Încetarea uzului sau interesului public .....	553

<b>Titlul IV. Serviciul public.....</b>	<b>555</b>
---	------------

<b>Capitolul I. Temeiurile constituționale și legale ale instituției serviciului public .....</b>	<b>555</b>
Secțiunea 1. Generalități privind serviciul public .....	555

Secțiunea a 2-a. Fundamente constituționale actuale privind serviciul public în România .....	572
Secțiunea a 3-a. Trăsăturile și clasificarea serviciilor publice .....	573
§1. Clasificarea serviciilor publice .....	575
§2. Concesiunea de servicii și lucrări .....	579
<b>Titlul V. Răspunderea în dreptul administrativ .....</b>	<b>585</b>
<b>Capitolul I. Răspunderea administrativ-disciplinară .....</b>	<b>585</b>
Secțiunea 1. Definiția răspunderii administrativ-disciplinare .....	585
Secțiunea a 2-a. Sancțiunile administrativ disciplinare .....	593
<b>Capitolul II. Răspunderea administrativ-contravențională .....</b>	<b>617</b>
Secțiunea 1. Definiția și trăsăturile contravenției .....	617
§1. Definiția contravenției .....	617
§2. Trăsăturile contravenției .....	620
Secțiunea a 2-a. Elementele constitutive ale contravenției .....	628
§1. Obiectul contravenției .....	628
§2. Elementele constitutive propriu-zise .....	630
Secțiunea a 3-a. Cauzele care înlătură răspunderea contravențională .....	638
Secțiunea a 4-a. Sancțiunile contravenționale .....	642
§1. Sancțiunile contravenționale principale .....	642
§2. Sancțiunile contravenționale complementare .....	647
Secțiunea a 5-a. Procedura contravențională consacrată de O.G. nr. 2/2001 .....	648
§1. Constatarea contravenției .....	649
§2. Descrierea contravenției .....	652
§3. Aplicarea sancțiunilor contravenționale .....	659
§4. Căile de atac în materia răspunderii contravenționale .....	672
§5. Executarea sancțiunilor contravenționale .....	682
<b>Capitolul III. Răspunderea administrativ-patrimonială .....</b>	<b>683</b>
Secțiunea 1. Tipuri de acțiuni în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale .....	683
§1. Noțiuni generale .....	683
§2. Tipuri de acțiuni în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale .....	687
Secțiunea a 2-a. Autoritățile publice competente să soluționeze acțiunea privind răspunderea administrativ-patrimonială .....	688
Secțiunea a 3-a. Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale .....	689
<b>Bibliografie .....</b>	<b>739</b>

## Titlul I

# Forme de activitate ale autorităților administrației publice: operațiuni, acte administrative, contracte administrative

## Capitolul I

### Activitatea autorităților administrației publice: operațiunile administrative

#### Secțiunea 1. Specificul activității administrative

Materia dreptului administrativ se împarte, așa cum lesne se poate observa, în două mari părți.

De principiu, prima parte este dedicată autorităților care realizează administrație publică, iar cea de a doua parte, formelor de activitate a acestor autorități și controlului exercitat asupra acestei activități.

Totodată, este de tradiție ca în partea a doua a materiei să se studieze și formele de răspundere pe care le întâlnim în dreptul administrativ, precum și problematica proprietății publice și a modalităților de exploatare a bunurilor, activităților și serviciilor de interes public.

Activitatea administrativă reprezintă principala formă de manifestare a autorităților puterii statale, prin care fie se realizează activitatea de guvernare, adică de rezolvare și de aducere la bun sfârșit a treburilor publice, determinante pentru devenirea Statului Român, fie activitatea de justă punere în valoare a bunurilor domeniului public, de executare a lucrărilor publice ori de prestare a serviciilor publice, elemente prin care se obiectivează scopul general al administrației publice, acela de realizare a interesului public.

Însă, activitatea de elaborare a politicilor publice, care implică realizarea funcției de organizare statală și de execuție administrativă, prin acte de autoritate publică, reprezintă numai o parte a medaliei, în ceea ce privește structurarea activității instituțiilor administrației publice, astfel că obiectul exercițiului administrației statale poate viza și o serie de operațiuni ce exced concepției de putere publică și care individualizează o serie de raporturi juridice particulare.

Din această perspectivă, doctrina românească „*identifică două mari categorii de forme concrete de activitate a organelor administrației publice, respectiv: forme*

căroră li se aplică un regim administrativ de putere (exclusiv sau alături de alt regim juridic) și forme căroră nu li se aplică un regim administrativ de putere”<sup>1</sup>.

Mergând pe această structură, prezentul demers științific debutează cu prezentarea formelor de activitate ale autorităților administrației publice.

În acest sens, activitatea pregnantă a structurii administrative, de sorginte etatică ori de nivel intermediar, corespunzătoare autorităților administrației publice locale, se concretizează în săvârșirea unor fapte juridice *lato sensu*<sup>2</sup>.

Așadar, activitatea administrației publice îmbracă forme concrete de realizare a activității orientate înspre realizarea interesului public, care pot fi grupate în două mari categorii:

- a) forme de activitate producătoare de efecte juridice;
- b) forme de activitate care nu produc efecte juridice proprii.

Așadar, autoritățile, instituțiile, organele și alte entități administrative se manifestă în cadrul ordinii juridice interne cu o panoplie de instrumente laborative, incluzând tot spectrul creator de raporturi de drept, respectiv prin acte juridice de tot felul, prin fapte juridice *lato sensu*, precum și prin acte materiale.

Activitatea administrativă a autorităților, dând naștere unor noi simbioze relaționale, de conotație juridică, implică nu numai puterea de regularizare a relațiilor sociale, prin introducerea în ordinea de drept a unor noi raporturi juridice, ci, corelativ, constituie sursa unei noi factori de risc la adresa stabilității și coerenței raporturilor deja existente.

Acest fapt atrage o răspundere imanentă pentru structurile statale sau locale, în privința tuturor factorilor perturbatori la adresa securității raporturilor juridice interne.

În acest sens, în doctrina franceză s-a relevat faptul că „activitatea administrativă atrage răspunderea persoanelor publice numai din cauza prejudiciului a cărui cauză directă<sup>3</sup> este administrația”<sup>4</sup>.

În ceea ce privește faptele juridice *stricto sensu*, acestea pot fi comise de către administrația publică în diferite maniere, în felurite domenii de activitate și cu diverse conotații, fiind pe deplin aplicabil, în speță, criteriul de clasificare al naturii acestor manifestări de voință, emise fără intenția de angajare juridică, după care distingem între faptele juridice licite și cele ilicite.

De acest tip de activitate juridică urmează să ne ocupăm într-o altă parte a prezentei lucrări, când vom analiza materia răspunderii administrative.

În ceea ce privește actele juridice emise/adoptate<sup>5</sup>, acestea se concretizează în două tipologii, respectiv în **actele administrative**, precum și în **operațiunile administrative**. Această afirmație se fundamentează pe corespondența fidelă între substanța actului administrativ și structura internă a actului juridic, privit în sens larg.

<sup>1</sup> V. Vedinaș, Drept administrativ, ed. a 13-a, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 345.

<sup>2</sup> Faptele juridice *lato sensu* înglobează actele juridice, faptele juridice, precum și elementele exterioare activității și voinței omului, precum fenomenele naturale, reacția animalelor etc.

<sup>3</sup> CE, 10 mai 1985, Ramade, Lebon 147.

<sup>4</sup> A. Maurin, Droit administratif, ed. a 11-a, Ed. Sirey, Paris, 2018, p. 262.

<sup>5</sup> În doctrina de drept administrativ se admite faptul că autoritățile deliberative ale administrației publice adoptă acte administrative, pe când cele unipersonale emit astfel de acte. Această concepție pare să fie însușită de către legiuitor, fapt ce rezultă din analiza teleologică a dispozițiilor art.196 C.adm.

Actul administrativ reprezintă „*acele manifestări de voință făcute cu intenția de a produce efecte juridice, ce puteau consta în crearea, modificarea sau suprimarea de reguli sau situațiuni juridice sau de drepturi subiective, precum și în atribuirea în favoarea unor indivizi determinați a unor anumite situațiuni juridice generale și legale*”<sup>1</sup>.

Prin urmare, și actul administrativ, după cum vom vedea, redă o reprezentare fidelă a unei manifestări de voință juridică, exprimată într-un regim aparte, de autoritate publică, prin care fie se creează reguli generale și abstracte, fie se inițiază, se metamorfozează ori se suprimă drepturi subiective și obligații corelative concrete.

Pe de altă parte, diferențierea dintre *actele juridice*, ca gen proxim, și *actele administrative*, ca diferență specifică, este presupusă de criteriile privind autoritatea emitentă și regimul juridic de manifestare a lor în ordinea de drept.

În doctrină, se consideră că actele juridice emenate din activitatea administrației publice cuprind următoarele categorii: „*a) acte specifice administrației, prin care se obiectivează esența acesteia, specificitatea ei, din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor și regimului și acestea sunt actele administrative și contractele administrative;*

*b) acte prin care administrația se comportă ca orice subiect de drept, în relație cu alte subiecte de drept, și acestea reprezintă actele juridice supuse dreptului comun, contracte civile, acte emise în regim de drept comun*”<sup>2</sup>.

De asemenea, din perspectiva emitentului, actele juridice, ce interesează dreptul administrativ, cuprind actele provenite din *activitatea specifică a autorităților administrației publice* și din activitatea instituțiilor și a organelor administrative, aflate sau nu în subordonarea acestor autorități, precum și actele juridice emise de către *persoanele morale de drept privat*, dar care sunt asimilate, în condițiile art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a<sup>3</sup> din Legea nr. 554/2004<sup>4</sup>, unei autorități administrative tipice.

Mai pot fi identificate *actele de autoritate* emise de către instituțiile statului<sup>5</sup>, care se disociază de *actele juridice de gestiune* a bunurilor ce formează domeniialitatea publică.

Din punctul de vedere al autorității emitente, activitatea administrativă se mai concretizează în „*acte juridice și acte materiale*”<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. „Universală” Alcalay & Co., București, 1937, p. 15.

<sup>2</sup> V. Vedinaș, op. cit., 2022, p. 345.

<sup>3</sup> Este vorba despre „*persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică*”.

<sup>4</sup> A contenciosului administrativ (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

<sup>5</sup> În acest sens, în practică s-a reținut faptul că „*procesul verbal de contravenție este un act administrativ de autoritate întocmit de agentul constator ca reprezentant al unei autorități administrative, agent investit cu autoritatea statală pentru constatarea și sancționarea unor fapte care contravin ordinii sociale, după o procedură specială prevăzută de lege, astfel că se bucură de o prezumție de autenticitate și veridicitate, care însă este relativă și poate fi răsturnată prin probe contrare de către contravenient, fapt care în cauză nu s-a realizat*” – Jud. Târnăveni, sentința civilă nr. 775/2022 (<https://www.rejust.ro/juris/598853338>).

<sup>6</sup> P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Principii generale*, vol. I, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, p. 293.

Printre *actele materiale* efectuate de către autoritățile administrative se numără:

- procedura de acordare a numărului de înregistrare pentru o cerere adresată primarului;

- controlul în teren al lucrărilor de edificare, efectuat de către autoritățile locale competente și care este prealabil întocmirii procesului-verbal de recepție a lucrărilor, în cazul construcțiilor civile supuse regimului autorizației de construire, specifice Legii nr. 50/1991;

- „*activitățile materiale ale poliției (...)(...)*”<sup>1</sup>.

Într-o altă optică, „*în perioada interbelică, activitatea organelor administrației de stat se caracteriza prin acte juridice, acte cu caracter politic, fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice, categorii identificate și de doctrina actuală*”<sup>2</sup>.

Asemănător *actului administrativ, operațiunile administrative ori tehnico-administrative*, după cum mai sunt denumite în literatura de specialitate, presupun tot o manifestare de voință distinctivă, emisă în scopul producerii de efecte juridice, însă aceste acte conceptuale și asumate nu sunt de natură să producă, *eo ipso*, astfel de efecte juridice concrete, inerente domeniului administrativ, ci doar fundamentează, legitimează și conferă legalitate unui act administrativ ulterior și aflat în strânsă corelație cu operațiunile administrative intermediare.

Așadar, la o primă vedere, distincția dintre actele administrative și operațiunile administrative se face la nivelul capabilității inerente a acestor acte juridice concrete de a produce sau nu efecte juridice proprii și care să le confere autonomie funcțională.

## Secțiunea a 2-a. Distincția act - fapt - operațiune

Activitatea administrației publice poate îmbrăca mai multe forme de manifestare și vizează producerea unor efecte juridice distincte, în raport de regimul de emiteră a lor, această valență multiplă a activității administrative reflectând un grad de evoluție spectaculos în România, marcat, pe de o parte, prin trecerea de la regimul comunist, unde majoritatea actelor emise de către autoritățile statului reprezentau o reflexie a sistemului autoritar și centralizat al statului, ce-și impunea voința până la cel mai mic nivel de relaționare socială, la cel capitalist, democratic, ce presupune o diversitate mult mai mare de forme a actelor juridice emise și a faptelor juridice comise de către autorități, necesare satisfacerii exigențelor interesului public.

Pe de altă parte, această evoluție este de determinată de progresul tehnologic și de gândire specific epocii moderne, în care administrația nu este chemată doar să impună voința statului și a structurilor sale funcționale în rândul relațiilor sociale, ci și realizarea interesului public printr-un mixt de acte și fapte juridice, complexe, ca structură, și versatile, ca mod de reliefare și de manifestare.

<sup>1</sup> J.C. Ricci, *Droit administratif*, ed. a 8-a, Hachette Supérieur, Paris, 2021, p. 26 și urm.

<sup>2</sup> D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 2; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 8; R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 293.

Din acest punct de vedere, nu toate actele juridice emise de către autoritățile administrației publice sunt purtătoarele unui regim de autoritate publică, specific actelor administrative<sup>1</sup>, ci există o tipologie destul de consistentă și conturată de acte juridice, care sunt caracterizate printr-un regim civil (de drept privat) de producere a efectelor juridice.

Există, așadar, în arsenalul juridic al autorităților statului, care se integrează în structura de drept a societății și care se concretizează, din punct de vedere substanțial, în activitatea de urmărire și de realizare a interesului public al societății, **acte specifice dreptului administrativ** (având un regim juridic de putere publică) și **acte juridice de drept civil, privite *lato sensu***<sup>2</sup> (care se caracterizează printr-un regim de drept privat, bazat pe principiul egalității părților raportului de drept).

Se mai pot identifica, drept un rezultat palpabil al exercițiului statal, **actele administrative tipice**<sup>3</sup>, **actele administrative asimilate actului tipic**<sup>4</sup>, precum și **actele administrativ-jurisdicționale**<sup>5</sup>.

Într-o altă opinie, administrația publică își exhibă operațiunile juridice prin **actele administrative**, prin **actele juridice unilaterale ce nu realizează puterea de stat** (recipise, evaluări, note scrise, sesizări etc.) și prin **actele contractuale**, care poartă denumirea și de **contracte administrative**<sup>6</sup>.

În fine, în doctrină s-au mai identificat, ca manifestări a activității statale, **actele unilaterale**, din rândul cărora fac parte atât actele administrative, cât și actele de drept civil, precum și **actele bi sau multilaterale**, ce includ convențiile încheiate de către autorități, fie cele supuse dreptului public (administrativ), fie cele conduse de către regimul de drept privat (civil)<sup>7</sup>.

Actele juridice ale administrației statale pot fi clasificate, așadar, din mai multe puncte de vedere, în funcție de varii criterii, precum aptitudinea de a produce efecte juridice, numărul de părți implicate, regimul juridic aplicabil etc.

Diviziunea tripartită fundamentală a formelor de activitate a administrației publice cuprinde:

- a) actele juridice;
- b) faptele material-juridice și
- c) operațiunile material-tehnice (administrative).

La acestea se mai adaugă, în opinia unor autori<sup>8</sup>, și actele politice.

Le vom defini pe rând, după care vom face conexiunile care se impun.

**Actele juridice** sunt acele manifestări de voință ale unui organ administrativ, în cazul nostru, făcute cu scopul de a produce efecte juridice, adică de a da naștere, de a modifica ori de a stinge drepturi și obligații concrete pentru diverși subiecți de drept

<sup>1</sup> Deși, într-adevăr, majoritatea acestor acte sunt de sorginte administrativă.

<sup>2</sup> A se vedea T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 37.

<sup>3</sup> Reglementate de către art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

<sup>4</sup> Precum cele statuate de către art. 2 alin. (1) lit. c<sup>1</sup>) și alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

<sup>5</sup> Prevăzute de către art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 554/2004.

<sup>6</sup> R. Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 209 și urm.

<sup>7</sup> V. Vedinaș, op. cit., 2022, p. 346.

<sup>8</sup> R.N. Petrescu, op. cit., 2009, p. 276.

determinați precis sau determinabili, de a crea o situație juridică nouă, de a impune un regim atitudinal obligatoriu ori de a da naștere unor raporturi juridice distinctiv.

De pildă, o autorizație de construire, o hotărâre de Guvern de indexare a pensiilor, un titlu de proprietate, emis în vederea reconstruirii dreptului unui particular care a fost expropriat în mod abuziv de către regimul comunist, o hotărâre de consiliu local vizând acceptarea unei donații etc. se încadrează în această categorie de acte juridice.

**Faptele material-juridice** sunt acele forme de activitate a administrației publice care, deși nu sunt făcute în scopul de a produce efecte juridice, produc, totuși, asemenea consecințe obligatorii, în temeiul legii. Ca exemple sunt oferite, în general, o abatere sau o contravenție a unui funcționar, nesoluționarea unei cereri în termenul legal etc.

**Operațiunile material-tehnice** (sau *administrative ori tehnico-materiale*, cum mai sunt denumite în literatura de specialitate) reprezintă acele forme de activitate care nu produc, în sine, niciun efect juridic, ele pregătind un act administrativ<sup>1</sup>, conferindu-i caracter executoriu<sup>2</sup> ori servind la îndeplinirea formalităților de publicitate a actului deja emis. Reprezintă astfel de operațiuni administrative: avizele, adresele de comunicare, acordul dat de un particular în vederea emiterii unei autorizații de construire, certificatul de urbanism, situațiile și fundamentările tehnice pentru diverse lucrări de achiziție publică etc.

În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât că „față de obiectul cererii reclamantului, de obligare a părților la luarea unor măsuri de asigurare a ordinii și liniștii publice, în vederea determinării competenței materiale a instanței, este important să se facă distincția între operațiunile administrative și operațiunile tehnico-materiale. În acest sens, operațiunea administrativă constituie o formă procedurală prealabilă emiterii unui act administrativ și, în privința refuzului îndeplinirii unei astfel de operațiuni ce conduce implicit la imposibilitatea emiterii actului administrativ, legiuitorul a prevăzut prin dispozițiile art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 accesul la instanța de contencios administrativ. În speță, însă, luarea unor măsuri de asigurare a ordinii și liniștii publice reprezintă operațiuni tehnico-materiale, care exced competenței instanței de contencios administrativ, intrând în competența de soluționare a judecătoriei, ca instanță de drept comun”<sup>3</sup>.

Instituția juridică a operațiunilor administrative nu trebuie confundată cu cea a operațiunilor de servicii publice, care presupun acele activități inerente unei utilități publice, prin care se pun în valoare ori se operaționalizează un asemenea serviciu public, precum cel de transport în comun, de furnizare a utilităților edilitare etc.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Tocmai de aceea unii autori le denumesc acte preparatorii – a se vedea, spre exemplu, C.G. Rarincescu, op. cit., 1937, p. 249-251. Autorul vorbește de acestea în contextul analizei obiectului acțiunii în contencios administrativ, care trebuie să fie un act administrativ, iar nu unul preparatoriu.

<sup>2</sup> Este vorba despre formalități (operațiuni administrative) care conduc la formarea de acte administrative complexe: acordul administrativ, aprobarea propriu-zisă, confirmarea, ca sinonim al acesteia din urmă.

<sup>3</sup> ICCJ, Secț. de contencios adm. și fisc., decizia nr. 298/2013.

<sup>4</sup> A se vedea, în acest sens, J.C. Ricci, op. cit., 2021, p. 28 și urm.