

Dana Apostol Tofan

Drept administrativ

Volumul II • Ediția 4



Editura C.H. Beck
București 2017

Cuprins

Cuvânt-înainte la ediția a 4-a	XI
Cuvânt-înainte la ediția a 3-a.....	XIII
Cuvânt-înainte la ediția a 2-a.....	XV
Prefață la prima ediție din 2004	XVII
Abrevieri.....	XIX
Prelegerea I. Activitatea autorităților administrației publice.....	1
§1. Aspecte generale	1
§2. Actele juridice din administrația publică	4
§3. Operațiunile administrative din administrația publică	6
Repere bibliografice.....	11
Prelegerea II. Definiția, trăsăturile și clasificarea actelor administrative.....	13
§1. Clarificări terminologice	13
§2. Definiția și trăsăturile actului administrativ	15
§3. Clasificarea actelor administrative.....	22
Repere bibliografice.....	26
Prelegerea III. Condițiile de valabilitate a actelor administrative	30
§1. Legalitatea și oportunitatea actelor administrative.....	30
§2. Forma și procedura emiterii actelor administrative.....	35
Repere bibliografice.....	46
Prelegerea IV. Efectele juridice ale actelor administrative. Metodologia elaborării actelor administrative normative.....	52
§1. Efectele juridice ale actelor administrative	52
§2. Momentul intrării în vigoare a actelor administrative.....	55
§3. Metodologia elaborării actelor administrative normative	59
§4. Întinderea efectelor juridice produse de actele administrative	62
Repere bibliografice.....	64
Prelegerea V. Suspendarea și revocarea actelor administrative	67
§1. Suspendarea actelor administrative.....	67
§2. Revocarea actelor administrative	72
§3. Excepții de la principiul revocării	75
Repere bibliografice.....	81

Prelegerea VI. Anularea și inexistența actelor administrative	85
§1. Anularea actelor administrative	85
§2. Inexistența actelor administrative	94
Repere bibliografice.....	97
Prelegerea VII. Contractele administrative	100
§1. Evoluția doctrinei cu privire la teoria contractelor administrative	100
§2. Definiția și trăsăturile contractului administrativ	104
§3. Regimul juridic aplicabil contractului administrativ	105
Repere bibliografice.....	110
Prelegerea VIII. Controlul asupra administrației publice; controlul administrativ-jurisdicțional	113
§1. Considerații generale. Forme de control	113
§2. Controlul parlamentar	115
§3. Controlul administrativ	116
§4. Controlul administrativ-jurisdicțional	119
Repere bibliografice.....	128
Prelegerea IX. Instituția contenciosului administrativ: evoluția legislației și aspecte de drept comparat.....	134
§1. Considerații generale. Aspecte terminologice.....	134
§2. Aspecte de drept comparat.....	135
§3. Evoluția legislației în domeniu.....	137
Repere bibliografice.....	145
Prelegerea X. Condiții ale acțiunii directe în contencios administrativ: să fie un act administrativ; să vatăme un drept sau un interes legitim	150
§1. Considerații generale.....	150
§2. Condiția ca actul atacat să fie un act administrativ	151
§3. Condiția ca actul atacat să vatăme un drept sau un interes legitim	162
Repere bibliografice.....	166
Prelegerea XI. Condiții ale acțiunii directe în contencios administrativ: actul să emane de la o autoritate publică; să fie îndeplinită procedura prealabilă; acțiunea să fie introdusă în termen	170
§1. Condiția ca actul atacat să emane de la o autoritate publică	170
§2. Condiția îndeplinirii procedurii prealabile	174
§3. Condiția ca acțiunea să fie introdusă în termen.....	180
Repere bibliografice.....	184
Prelegerea XII. Actele administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ datorită naturii lor	187
§1. Evoluția legislației în materie.....	187
§2. Actele care privesc raporturile cu Parlamentul	190
§3. Actele de comandament cu caracter militar	194

§4. Alte categorii de acte exceptate datorită naturii lor.....	196
Repere bibliografice.....	199
Prelegerea XIII. Actele administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ datorită existenței unui recurs paralel.....	203
§1. Considerații generale. Evoluția doctrinei și legislației în materie.....	203
§2. Recursul paralel potrivit Legii nr. 29/1990. Implicații asupra actualei reglementări.....	204
§3. Recursul paralel potrivit Legii nr. 554/2004.....	208
Repere bibliografice.....	212
Prelegerea XIV. Aspecte procedurale privind instituția contenciosului administrativ	215
§1. Considerații introductive.....	215
§2. Sesizarea instanței de contencios administrativ	215
§3. Judecata în fond și soluțiile ce pot fi date	224
§4. Judecata în recurs. Căi extraordinare de atac. Executarea hotărârilor judecătorești.....	230
§5. Excepția de nelegalitate	236
Repere bibliografice.....	240
Prelegerea XV. Apariția și dezvoltarea teoriei domeniului public.....	253
§1. Evoluția doctrinei cu privire la teoria domeniului public.....	253
§2. Cele patru teorii ale doctrinei interbelice	258
§3. Doctrina franceză și doctrina germană în materie.....	260
Repere bibliografice.....	263
Prelegerea XVI. Delimitarea domeniului public de domeniul privat. Reflectarea ideii de bun domenal în legislația românească.	
Regimul constituțional al proprietății	265
§1. Delimitarea domeniului public de domeniul privat.....	265
§2. Evoluția legislației românești în materie	267
§3. Fundamente constituționale actuale ale proprietății.....	270
§4. Regimul constituțional al proprietății private. Succinte considerații	272
Repere bibliografice.....	275
Prelegerea XVII. Delimitarea proprietății publice. Corelația proprietate publică – domeniu public	278
§1. Regimul constituțional al proprietății publice.....	278
§2. Corelația proprietate publică-domeniu public.....	282
§3. Definiția dreptului de proprietate publică	284
§4. Obiectul proprietății publice	285
§5. Sfera bunurilor proprietate publică	286
§6. Modalități de dobândire a dreptului de proprietate publică	288
§7. Stingerea și apărarea dreptului de proprietate publică	290
Repere bibliografice.....	291

Prelegerea XVIII. Regimul juridic aplicabil domeniului public.

Criteriile de domencialitate publică	295
§1. Definiția și trăsăturile domeniului public.....	295
§2. Particularitățile domeniului public	298
§3. Criteriile de domencialitate publică	301
Repere bibliografice	305

Prelegerea XIX. Sfera domeniului public potrivit Legii fondului funciar și Legii administrației publice locale. Transferul și inventarierea

bunurilor domeniiale. Clasificarea bunurilor domeniului public.....	309
§1. Sfera domeniului public potrivit Legii fondului funciar	309
§2. Sfera domeniului public potrivit Legii administrației publice locale	312
§3. Transferul bunurilor domeniiale.....	314
§4. Inventarierea bunurilor domeniiale	317
§5. Clasificarea bunurilor domeniului public potrivit doctrinei	319
Repere bibliografice	320

Prelegerea XX. Concesiunea bunurilor proprietate publică

§1. Evoluția instituției concesiunii și a legislației în materie	322
§2. Definiția contractelor de concesiune.....	325
§3. Obiectul și părțile contractului de concesiune de bunuri publice.....	327
§4. Procedura concesiunii bunurilor proprietate publică	331
§5. Încheierea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică	333
§6. Încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică	335
§7. Soluționarea litigiilor apărute în legătură cu contractul de concesiune.....	337
Repere bibliografice	339

Prelegerea XXI. Regimuri domeniiale speciale. Parteneriatul public-privat....

§1. Considerații generale.....	343
§2. Regimul domeniial special al fondului funciar	344
§3. Regimul domeniial special al protecției mediului	345
§4. Regimul domeniial special al patrimoniului cultural mobil	347
§5. Regimul domeniial special al protejării monumentelor istorice.....	349
§6. Parteneriatul public-privat.....	351
Repere bibliografice	356

Prelegerea XXII. Răspunderea administrativ-disciplinară

§1. Formele răspunderii administrative.....	359
§2. Definiția și trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare	360
§3. Aspecte procedurale privind răspunderea administrativ-disciplinară	364
Repere bibliografice	368

Prelegerea XXIII. Răspunderea administrativ-contravențională:

evoluția legislației în materie și aspecte de drept comparat	371
§1. Evoluția legislației în perioada interbelică	371

§2. Evoluția legislației în perioada postbelică.....	373
§3. Evoluția legislației în perioada postdecembristă.....	377
Repere bibliografice.....	380
Prelegerea XXIV. Definiția și trăsăturile contravenției	383
§1. Definiția contravenției.....	383
§2. Trăsăturile contravenției.....	385
§3. Regimul aplicabil actelor normative ce reglementează contravenții.....	391
Repere bibliografice.....	394
Prelegerea XXV. Sancțiunile contravenționale	396
§1. Considerații generale. Clasificarea sancțiunilor contravenționale	396
§2. Avertismentul.....	399
§3. Amenda contravențională	401
§4. Închisoarea contravențională. Sancțiune desființată în anul 2003.....	403
§5. Prestarea unei activități în folosul comunității	404
§6. Sancțiunile contravenționale complementare.....	406
Repere bibliografice.....	408
Prelegerea XXVI. Subiectele răspunderii contravenționale și cauzele care o înlătură	410
§1. Subiectele răspunderii contravenționale.....	410
§2. Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei.....	414
§3. Cauzele care înlătură răspunderea contravențională	420
Repere bibliografice	424
Prelegerea XXVII. Procedura aplicării sancțiunilor contravenționale	427
§1. Considerații generale.....	427
§2. Constatarea contravenției	428
§3. Aplicarea sancțiunii contravenționale	434
§4. Exercițarea căilor de atac	437
§5. Executarea sancțiunilor contravenționale.....	442
§6. Procedura aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității.....	443
Repere bibliografice	446
Prelegerea XXVIII. Răspunderea administrativ-patrimonială.....	452
§1. Evoluția teoriei cu privire la răspunderea administrativ-patrimonială	452
§2. Definiția și formele răspunderii administrativ-patrimoniale	458
Repere bibliografice.....	463

Prelegerea I Activitatea autorităților administrației publice

§1. Aspecte generale

Analiza întreprinsă în primul volum al lucrării noastre cu privire la **organizarea administrației publice**, cu alte cuvinte la autoritățile care intră în sfera largă a puterii executive, dacă ne raportăm la clasicul principiu al separației puterilor în stat, este firesc să fie urmată, după cercetarea realizată asupra **personalului administrației** – mai precis, asupra funcționarilor publici din administrație – de o prezentare a **activității autorităților administrației publice**.

Sub aspect doctrinar, dintre toate *instituțiile fundamentale ale dreptului administrativ*, analiza **actului administrativ**, ca formă principală de activitate a autorităților administrației publice, – de care ne vom ocupa în continuare, pe parcursul mai multor prelegeri – a suferit cele mai puține modificări față de perioada postbelică.

Ca urmare a evoluției acestei problematici la nivel european, concretizată și în țara noastră într-o serie de reglementări vizând *transparența decizională a administrației publice*, *accesul la informațiile de interes public*, *soluționarea într-un termen determinat a petițiilor*, *aprobarea tacită a autorizațiilor* etc., de la a căror adoptare au trecut deja destul de mulți ani, acte normative cu efecte directe asupra practicii administrative și a jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ, considerăm însă că *se mențin premisele care vor permite în timp regândirea teoriei actului administrativ*.

În cei câțiva ani ce fuseseră parcurși de la ediția a doua a cursului, din anul 2009, apăruseră câteva contribuții doctrinare valoroase prin care se încercase identificarea unor noi elemente care să consolideze o **teorie a actului administrativ** mai aplecată spre problemele concrete apărute în *practica administrativă*, dar mai ales, în *jurisprudența administrativă*, în continuare extrem de dinamică.

Cei aproape doi ani parcurși de la a treia ediție a manualului nostru ne-au întărit convingerea formată în ultima perioadă, mai rar exprimată în scris, potrivit căreia doctrina de drept public românească este destul de restrânsă, nesemnificativă față de varietatea problemelor care apar în societate – soluționate mai ales, din perspectiva forțelor politice dominante – probleme având o semnificație majoră pentru întreaga populație.

În ceea ce privește doctrina administrativă, această este parcă și mai săracă, doar câteva lucrări relevante, publicate în editurile juridice deja consacrate pe piața de carte din România, în raport cu numeroasele scrieri raportate la cele patru Coduri intrate în vigoare în ultimii ani, Codul civil, Codul penal, Codul de procedură civilă și respectiv, Codul de procedură penală.

În schimb, probleme reale care se ridică în procesul de guvernare a țării, o altă varietate de dileme care apar la nivelul activității administrației publice locale, sunt rezolvate „după ureche”, fie datorită divergențelor izvorâte din actele normative în materie (paralelismul în legiferare este des întâlnit în legislația administrativă), fie paradoxal, datorită absenței unor texte legale aplicabile în materie.

Mai mult decât atât, este de notorietate că, la ora actuală, cel mai mare număr de dosare se află în instanțele de contencios administrativ și nu de puține ori, judecătorii specializați în acest tip de litigii, aglomerați cu o diversitate de spețe reușesc cu greutate să se descurce în hățișul specific legislației administrative. Uneori, mai ales, în litigiile privitoare la diferite acte administrative sau asimilate acestora, judecătorii se află în fața unui veritabil vid legislativ urmărind să le soluționeze în raport cu principiile generale ale dreptului public sau chiar cu elementele tradiționale din doctrina administrativă.

În consecință, rămâne valabilă remarca din ediția anterioară a manualului nostru. În absența încă a unui *Cod de procedură administrativă* la care ne referim, în detaliu, într-o prelegere a primului volum, orice construcție teoretică de anvergură ar fi lipsită de o bază legislativă adecvată, motiv pentru care doar adoptarea acestei așteptate reglementări ar putea conduce spre o viziune corectă și consolidată în această materie. Actualizând analiza noastră asupra actului administrativ cu noile elemente de doctrină ne vom raporta de o manieră mai precisă asupra necesității adoptării acestui act normativ.

Dintre instituțiile fundamentale ale dreptului administrativ prezentate în mod uzual în manualele de specialitate, singură, *teoria actului administrativ* nu se întemeiază decât în mică parte pe un cadru legislativ adecvat, doctrina tradițională dezvoltându-se mai ales prin raportare la principii unanim acceptate, devenite în timp veritabile constante ale dreptului public.

În plus, problema **actelor juridice** în general, și nu doar a actelor administrative, are multiple contingente cu toate ramurile dreptului, fiind firesc ca ea să preocupe nu numai fiecare ramură a dreptului în parte, ci să formeze în același timp și obiectul unor încercări de generalizare, în cadrul *teoriei generale a dreptului*, a rezultatelor obținute în diferitele domenii juridice speciale de cercetare. Cu toate acestea, se afirmă chiar în doctrina administrativă, este vorba despre o instituție analizată mai ales în lucrările de drept civil (T. Drăganu, op. cit., 1959, p. 3).

O definiție sintetică și convingătoare a **actelor juridice**, în general, ne-o oferă autorul poziției mai sus exprimate, într-o valoroasă monografie consacrată în întregime problematicii *actelor administrative*.

Astfel, *actele juridice reprezintă acele manifestări de voință făcute în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului, în condițiile prevăzute de normele juridice în vigoare* (T. Drăganu, op. cit., 1959, p. 8).

După cum vom putea constata cu ușurință din următoarea prelegere, în cazul *actelor administrative*, ca *specie a actelor juridice*, precizarea esențială care se mai impune, pentru a ajunge la definirea acestora, privește *autoritatea emitentă*.

Dacă privim și mai mult în trecut și ajungem la doctrina interbelică, din perspectiva *autorităților emitente*, adică a autorităților care realizau *funcția executivă a Statului*, un cunoscut autor de drept public identifica două mari categorii de acte: **acte juridice și acte materiale** (P. Negulescu, op. cit., 1934, p. 293).

A **administra**, sublinia acest mare specialist, înseamnă a face acte juridice care stabilesc drepturile și obligațiile respective ale persoanelor publice și ale particularilor și a realiza masa operațiunilor intelectuale și materiale pe care le solicită satisfacerea interesului general.

Într-o definiție mai amplă aparținând autorului unei monografii de rezonanță cu privire la *instituția contenciosului administrativ*, de care *teoria actului administrativ* este indisolubil legată, **actele juridice** erau privite ca 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 (C. Rarincescu, op. cit., 1937, p. 15).

Potrivit unei poziții răspândite în doctrina postbelică, activitatea organelor administrației de stat se caracteriza prin *acte juridice*, *acte cu caracter exclusiv politic*, *fapte materiale juridice* și *operațiuni materiale tehnice*, teză valabilă și prezent, după cum se apreciază în doctrina actuală (R.N. Petrescu, op. cit., 2009, p. 293).

Toate aceste patru categorii de activități sunt denumite, generic, mai ales în lucrările de știința administrației și „**fapte administrative**”, denumire corespunzătoare în măsura în care cuprinde toate manifestările juridice și nejuridice prin care administrația publică înfăptuiește activitatea de conducere, de organizare a aplicării și de aplicare în concret a legilor (I. Santai, op. cit., 2011, p. 15 și urm.).

În doctrina administrativă postbelică, un autor distingea în cadrul *formelor concrete de realizare a activității administrației publice*, între două mari categorii, și anume: *forme concrete de realizare a activității executive producătoare de efecte juridice* și *forme ale activității executive care nu produc efecte juridice proprii* (I. Iovănaș, op. cit., 1977, p. 210 și urm.).

Același autor revine cu aceeași delimitare într-o lucrare elaborată după decembrie 1989, încadrând în prima categorie *actele administrative*, *contractele administrative*, *actele civile*, *actele de drept al muncii* și *faptele juridice materiale*, iar în a doua categorie, *operațiunile tehnico-administrative* și *actele exclusiv politice ale organelor administrative* (I. Iovănaș, op. cit., 1997, p. 9).

Producerea de efecte juridice, se precizează în continuare, constă în nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice, iar în cadrul *formelor concrete de realizare a activității executive*, locul central îl ocupă **actele administrative**.

§2. Actele juridice din administrația publică

Față de categoriile mai sus enumerate de *forme producătoare de efecte juridice*, în doctrina actuală s-a remarcat, pe bună dreptate, că, în ce privește *contractele administrative*, acestea nu au fost admise de regulă în sfera formelor de activitate a organelor administrației de stat, în perioada postbelică, cu excepția unei singure autoare, profesoara Valentina Gilescu, care a reluat și susținut existența lor în anii '70, teorie preluată și dezvoltată ulterior și de autorul acestor afirmații (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 3 și urm.).

Tot în doctrina postbelică, în monografia consacrată în întregime acestei problemă, autorul a propus clasificarea *faptelor producătoare de efecte juridice* în *acte juridice* și *fapte juridice materiale*, cele din urmă cuprinzând evenimentele și acțiunile omenești, atât cele licite, cât și cele ilicite (T. Drăganu, op. cit., 1959, p. 15 și urm.).

În opoziție cu aceste fapte juridice, care au ca element comun producerea de efecte juridice, există tot felul de împrejurări ce au loc în cadrul vieții sociale, dar care nu produc efecte juridice, cum ar fi prezentarea unei prelegeri de către un profesor, o înregistrare contabilă etc.

Esența fenomenului administrativ statal, se arată în doctrina actuală, pe aceeași linie de idei, este dată de esența valorilor pe care le are de îndeplinit, iar realizarea lor concretă, până la faptul material, presupune, obiectiv, pe lângă *acte juridice* și *operațiuni*, fapte care nu au un astfel de caracter.

Prin urmare, autoritățile administrației publice își concretizează activitatea fie în *forme producătoare de efecte juridice proprii*, în sensul că schimbă ceva din ordinea juridică existentă, fie în *forme care nu sunt concepute și realizate cu acest scop nemijlocit*, cum ar fi operațiunile, faptele direct productive etc. (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 6).

După *regimul juridic aplicabil*, același autor identifică două categorii de forme concrete de activitate a autorităților administrației publice, și anume: *forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere* (actul administrativ, contractul administrativ, operațiunea administrativă) și *forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere* (actele juridice încheiate în baza capacității civile de către autoritățile administrației publice, operațiunile tehnico-administrative și operațiunile direct productive) (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 8; R.N. Petrescu, op. cit., 2009, p. 278).

Autoritățile administrației publice își concretizează, deci, activitatea în mai multe categorii de acte juridice, calificate în mod diferit în doctrina postbelică.

Astfel, un autor avea în vedere două categorii, la acea vreme, și anume: *acte de drept administrativ* realizate de organe ale administrației de stat în baza atribuțiilor de autoritate cu care sunt investite și *acte de drept civil*, acte realizate de aceleași organe în calitate de persoane juridice, încredințate cu administrarea operativă directă a unei părți determinate din fondul proprietății de stat (T. Drăganu, op. cit., 1959, p. 37).

Un deceniu mai târziu, un alt autor identifica trei categorii de acte juridice ale administrației de stat, și anume: *actul administrativ*, *actul juridic unilateral ce nu*

realizează *puterea de stat* (sesizări, oferte de încheieri de contracte etc.) și *actul contractual* cu precizarea, în cazul celui din urmă, că uneori poartă denumirea de *contract administrativ* (R. Ionescu, op. cit., 1970, p. 209 și urm.).

Într-o a treia opinie, îndrăznește la acea epocă, – aparținând profesoarei Valentina Gilescu – în sfera actelor juridice ale organelor administrației de stat trebuiau incluse și *contractele administrative*, categorie distinctă pe de-o parte, de *actul administrativ*, iar pe de altă parte, de *actul contractual*, în sensul dreptului comun.

Aceste clasificări, se apreciază în doctrina postdecembristă, reflectă gradul de evoluție a gândirii juridice din momentul elaborării lor, dezvoltarea fenomenului administrativ statal și implicit a formelor de activitate ale autorităților administrației publice determinând o permanentă evoluție a doctrinei administrative (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 9).

Din această perspectivă, același autor consideră că sensul noțiunii de **act administrativ**, avut în vedere de art. 52 din Constituția României, republicată – analizat în detaliu într-una din primele prelegeri ale primului volum – ar trebui să includă atât *actul unilateral*, cât și *contractul administrativ*, așa cum este interpretată aceeași noțiune și în doctrina franceză.

După cum vom constata analizând *contenciosul administrativ* în prelegerile consacrate acestei instituții, actuala lege în materie definește *actul administrativ* și prin raportare la noțiunea de *contract administrativ*, poziția din doctrină devenind între timp, text de lege.

În ce privește sintagma **contract administrativ**, care va constitui obiect de cercetare în detaliu, într-una din prelegerile viitoare, aceasta preia trăsături definitorii ale *actului de drept administrativ* și, respectiv, ale *actului de drept civil*, fără a se identifica însă cu niciunul dintre acestea.

Tot în doctrina actuală, pornind de la premisa că majoritatea *actelor juridice* care intervin în activitatea autorităților administrației publice o formează *actele administrative* ce au un caracter unilateral, o autoare adaugă acestora și *contractele administrative* supuse și ele unui regim de putere, precum și *contractele civile*, încheiate de autoritățile administrației publice, în calitatea lor de persoane juridice de drept civil, supuse regimului de drept comun (R.N. Petrescu, op. cit., 2009, p. 294).

Într-o altă formulare, dar exprimând în esență același punct de vedere, în doctrină se mai susține că activitatea administrației, ca orice tip de activitate umană, se poate exprima prin două forme: prin *acte* și prin *fapte*.

Administrația publică, ca specie a vieții publice, realizează două categorii de acte juridice: *acte specifice administrației, prin care se obiectivează esența acesteia din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor și regimului (actele administrative sau contractele administrative) și acte prin care administrația se comportă ca orice subiect de drept, în relație cu alte subiecte de drept (contractele civile)*, acte emise în regim de drept comun (V. Vedinaș, op. cit., 2017, p. 326).

În dreptul public, apreciază un alt autor, *actele juridice ale administrației*, prin care se creează sau se constată anumite situații juridice, se permit sau se interzic, anumite

activități sunt manifestări de voință unilaterală. În aceste *acte juridice publice*, manifestarea unilaterală de voință din partea organului competent al statului produce efecte juridice. Actele juridice publice creează fie *situații juridice generale, obiective, impersonale*, fie *situații juridice individuale subiective* (M. Oroveanu, op. cit., 1998, p. 122).

După criteriul *modului în care se manifestă voința autorității administrației publice* distingem: **actul juridic unilateral** (*actul de drept administrativ și actul juridic ce nu realizează putere publică*) și **actul juridic bi sau multilateral** (*contractul de drept civil și contractul administrativ*).

După criteriul *regimului juridic aplicabil* distingem: **acte ce se realizează, în principal, într-un regim de putere publică** (*actele administrative și contractele administrative*) și **acte ce se realizează, în principal, într-un regim de drept civil** (*actele unilaterale ce nu realizează puterea publică și contractele axate pe ideea de persoană juridică*) (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 11).

Dreptul administrativ este interesat în primul rând, de studiul *actelor unilaterale administrative* și al *contractelor administrative*, ca forme juridice ale administrației publice ca activitate, ce pot fi exprimate și prin sintagma *actele administrative*, fiind vorba de *sensul larg* al acestei noțiuni.

§3. Operațiunile administrative din administrația publică

Pe lângă acte juridice, la nivelul autorităților administrației publice mai întâlnim și **fapte materiale**, care nu concretizează o voință juridică, de unele dintre acestea legea atrăgând producerea unor efecte juridice.

Ponderea activității autorităților administrației publice o reprezintă asemenea fapte materiale, cea mai mare parte a personalului din administrație având ca sarcini de serviciu efectuarea diferitelor **operațiuni administrative** sau, după caz, a celor **materiale**.

Prin toate aceste operații se asigură transpunerea în practică atât a actelor juridice ale autorităților administrației publice, cât și a legilor în baza cărora sunt emise actele juridice respective sau, după caz, în limitele legii, se prestează servicii publice (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 13).

Operațiile tehnico-administrative sunt supuse, într-o administrație ce are la bază criterii științifice, unui permanent proces de raționalizare și perfecționare, în special prin introducerea tehnicilor moderne de evidență și informare, ce contribuie la eliminarea clasicelor operații de tehnică administrativă, fără a putea fi însă vreodată înlăturată deplin activitatea omului.

Semnificația deosebită a *operațiunilor administrative* a fost sesizată și în doctrina postbelică, pornind de la premisa că doar acestea permit emiterea și realizarea în fapt a actelor administrative. Teoretizarea însă a fost apreciată ca extrem de dificilă, chiar mai dificilă decât a actelor administrative, datorită mai ales marii lor diversități (R. Ionescu, op. cit., 1970, p. 284).