

**Tudor CHIUARIU**

# **Drept administrativ**

# Capitolul I. Teoria actului administrativ

## 1.1. Actul administrativ – definiție și caracteristici

Termenul de „act administrativ” este utilizat de Constituția României<sup>1</sup> atât în conținutul art. 52 alin. (1), cât și în cel al art. 126 alin. (6), ambele reglementând contenciosul administrativ, o garanție constituțională prin care se asigură controlului judecătoresc de legalitate asupra actelor administrative emise de autoritățile publice care vatămă drepturile subiective și interesele legitime ale persoanelor. Observăm, așadar, că în arhitectura ordinii juridice instituite de Constituția din 1991, revizuită în 2003, cele două noțiuni – *act administrativ* și *contencios administrativ* – sunt strâns legate, legătură care se va reflecta și în reglementările adoptate de legiuitorul organic, în sensul că aspectele fundamentale ale teoriei actului administrativ sunt conturate prin intermediul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004<sup>2</sup> (în continuare denumită și „LCA”).

Vom defini *actul administrativ* ca fiind actul juridic unilateral care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice de drept administrativ, emis sau adoptat de către o autoritate publică, în regim de putere publică, pentru organizarea punerii în executare a legii (*act administrativ normativ*) sau pentru punerea în executare în concret a legii (*act administrativ individual*) [a se vedea și art. 2 alin. (1) lit. c) LCA].

Actul administrativ este forma principală prin intermediul căreia autoritățile din sfera puterii *executive*, autoritățile administrației publice, își îndeplinesc atribuția constituțională de a *pune în executare legile, în sens larg*, care acoperă organizarea punerii lor în executare, prin acte administrative normative, și executarea în concret, prin acte administrative individuale. Administrația publică cuprinde totalitatea activităților desfășurate în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii, în scopul satisfacerii interesului public [art. 5 lit. b) C. adm.<sup>3</sup>]. Așa cum s-a subliniat în mod judicios în doctrină<sup>4</sup>, prestarea serviciilor publice intră în categoriile sus-menționate, organizarea punerii în executare a legilor prin acte normative, respectiv executarea lor în concret, prin acte individuale și fapte materiale. Prin „serviciu public” se înțelege activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim

---

<sup>1</sup> M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>2</sup> M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

<sup>3</sup> O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019).

<sup>4</sup> O. PODARU, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ. Repere pentru o teorie altfel. Tomul 1. Noțiune*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2022, p. 16-17.

public [art. 2 alin. (1) lit. m) LCA]. Reglementarea cu caracter general a serviciilor publice este conținută de Partea a VIII-a din Codul administrativ.

În acest punct trebuie să facem două precizări: pe de-o parte, nu numai autoritățile din sfera puterii executive emit/adoptă acte administrative, ci și autoritățile din sfera puterii legislative sau judecătorești (a se vedea *infra*); pe de altă parte, autoritățile publice nu emit/adoptă numai acte administrative, ci participă și la încheierea altor tipuri de acte juridice, care însă nu sunt încheiate într-un regim de putere publică, se supun altui regim de drept și nu sunt supuse controlului judecătoresc prin intermediul contenciosului administrativ (de exemplu, încheie contracte individuale de muncă sau contracte de management, cărora li se aplică legislația specifică, conform art. 549 C. adm.).

Atribuția de punere în executare a legilor, prin intermediul actelor administrative, trebuie realizată *în temeiul legii și în limitele legii*<sup>1</sup>, cu alte cuvinte, în conformitate cu *principiul legalității* (a se vedea *infra*, Secțiunea 1.3.2.2.).

- **Actul administrativ este un act juridic unilateral, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice de drept administrativ**

Actul administrativ este un *act unilateral* pentru că ia naștere în mod valabil printr-o *manifestare de voință unică*, cea a autorității sau instituției publice emitente și nu depinde de manifestarea de voință a destinatarilor actului (spre deosebire de actele bilaterale, sinalagmatice care se nasc valabil numai în urma unui acord de voințe, a unei întâlniri între manifestările de voință reciproce și interdependente ale unor subiecte de drept<sup>2</sup>).

Pentru a contura această caracteristică a actului administrativ, aceea de a fi un act unilateral, trebuie să reamintim definițiile din dreptul comun pentru *actul juridic unilateral*, cea conținută de art. 1324 C. civ.<sup>3</sup>: „Este unilateral actul juridic care presupune numai manifestarea de voință a autorului său”, respectiv pentru *actul bilateral, sinalagmatic*, cea prevăzută de art. 1171 C. civ.: „Contractul este sinalagmatic atunci când obligațiile născute din acesta sunt reciproce și interdependente. În caz contrar, contractul este unilateral chiar dacă executarea lui presupune obligații în sarcina ambelor părți”.

---

<sup>1</sup> Art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (republicată în M. Of nr. 260 din 21 aprilie 2010) prevede următoarele: „(3) Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit *în limitele și potrivit normelor care le ordonă*” (s.n.).

<sup>2</sup> M. TĂBĂRAȘ, *Contractul de vânzare și contractul de schimb. O abordare monografică*, Ed. Hamangiu, București, 2025, p. 9-10.

<sup>3</sup> Legea nr. 287/2009 privind Codul civil (republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011).

Caracterul unilateral decurge din specificul activității autorităților publice, care trebuie să aibă la îndemână un instrument eficace pentru a putea face să prevaleze interesul public asupra intereselor private, prin intermediul *regimului de putere publică* (a se vedea *infra*).

Actul administrativ nu-și pierde caracterul unilateral nici când are doi sau mai mulți co-autori, autorități sau instituții publice (de exemplu, un ordin comun emis de doi sau mai mulți miniștri). Acesta nu devine bilateral sau multilateral, pentru că manifestările de voință în cauză converg (așadar, nu sunt reciproce și interdependente) pentru a da naștere actului, iar manifestările de voință ale destinatarilor (în marea lor majoritate persoane private) nu contribuie în vreun fel la nașterea valabilă a actului.

Intenția autorității publice de a produce efecte juridice prin intermediul actului administrativ trebuie să fie *neîndoielnică*. În cazul în care manifestarea de voință a autorității nu este în sensul de a produce efecte juridice de sine stătătoare, ci de a pregăti emiterea/adoptarea sau producerea de efecte juridice a unui act administrativ, ne aflăm în prezența unei operațiuni administrative (a se vedea *infra*, Secțiunea 1.3.1.4.).

În doctrină s-a pus problema caracterului redundant al precizării conținute de definiția actului administrativ din LCA privind nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice, din moment ce aceasta este acoperită de trimiterea expresă la genul proxim al actului administrativ, actul juridic. În opinia noastră, referirea rămâne necesară, cu precizarea că este vorba de efectele *asupra raporturilor de drept administrativ*, pentru că există unele acte juridice care îndeplinesc toate celelalte caracteristici din definiția actului administrativ, dar nu produc efecte asupra raporturilor de drept administrativ. Este cazul actelor emise/adoptate de autorități administrative care produc efecte în planul altor raporturi de drept, cum ar fi raporturile de drept procesual penal, de exemplu, actele prin care autoritățile administrative sesizează organele de urmărire penală privind săvârșirea unei infracțiuni sau actele încheiate de unele organe de constatare, cum le denumeste art. 61 C. proc. pen.<sup>1</sup>, pe care autoritățile administrative desemnate în acest

---

<sup>1</sup> Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010). Art. 61. – Actele încheiate de unele organe de constatare – prevede următoarele: „(1) Ori de câte ori există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, sunt obligate să întocmească un proces-verbal despre împrejurările constatate: a) organele inspecțiilor de stat, ale altor organe de stat, precum și ale autorităților publice, instituțiilor publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile care constituie încălcări ale dispozițiilor și obligațiilor a căror respectare o controlează, potrivit legii; b) organele de control și cele de conducere ale autorităților administrației publice, ale altor autorități publice, instituții publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile săvârșite în legătură cu serviciul de către cei aflați în subordinea ori sub controlul lor; c) organele de ordine publică și siguranță națională, pentru infracțiunile constatate în timpul

sens de lege au obligația să le încheie ori de câte ori există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni. Aceste procese-verbale au caracteristicile unui act administrativ, cu excepția aceleia că nu produc efecte în planul raporturilor de drept administrativ, ci numai în cel al raporturilor de drept procesual penal. Așa cum dispune legea, prin alin. (5) din articolul precitat, procesul-verbal de constatare constituie act de sesizare a organelor de urmărire penală și nu poate fi supus controlului pe calea contenciosului administrativ.

- **Actul administrativ este adoptat/emis de către o autoritate publică, în regim de putere publică**

Este considerată „autoritate publică”, în sensul raporturilor de drept administrativ, orice organ al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, care acționează *în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public* [art. 5 lit. k) C. adm.].

După cum se poate observa, definiția noțiunii de „autoritate publică” nu exclude din sfera sa de aplicare autoritățile publice din sfera celorlalte puteri decât cea executivă, legislativă și judecătorească. Cele două camere ale Parlamentului sau instanțele judecătorești emit și ele acte administrative, tipice sau asimilate, care sunt supuse controlului de legalitate prin intermediul contenciosului administrativ, atât timp cât nu sunt exceptate expres de la acest control, prin prevederile constituționale. Înalta Curte de Casație și Justiție a decis, cu valoare de principiu, că „în activitatea celor două Camere ale Parlamentului pot fi emise sau adoptate și acte care întrunesc trăsăturile juridice ale actului administrativ, dar nu trebuie ignorată distincția dintre actele de autoritate prin care acestea își realizează propria competență și *actele de autoritate prin care se realizează o activitate strict administrativă, privind propria organizare și funcționare (s.n.)*; numai acestea din urmă pot fi supuse controlului de legalitate în condițiile contenciosului administrativ”<sup>1</sup>.

---

exercitării atribuțiilor prevăzute de lege. (2) Organele prevăzute la alin. (1) au obligația să ia măsuri de conservare a locului săvârșirii infracțiunii și de ridicare sau conservare a mijloacelor materiale de probă. În cazul infracțiunilor flagrante, aceleași organe au dreptul de a face percheziții corporale sau ale vehiculelor, de a-l prinde pe făptuitor și de a-l prezenta de îndată organelor de urmărire penală. (3) Când făptuitorul sau persoanele prezente la locul constatării au de făcut obiecții ori precizări sau au de dat explicații cu privire la cele consemnate în procesul-verbal, organul de constatare are obligația de a le consemna în procesul-verbal. (4) Actele încheiate împreună cu mijloacele materiale de probă se înaintează, de îndată, organelor de urmărire penală. (5) Procesul-verbal încheiat în conformitate cu prevederile alin. (1) constituie act de sesizare a organelor de urmărire penală și nu poate fi supus controlului pe calea contenciosului administrativ”.

<sup>1</sup> I.C.C.J., s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2342/2007, în R.D.Pb. nr. 3/2007, p. 112-116, *apud* G. BOGASIU, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată*, ed. a 4-a, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 90.

- *Persoane juridice de drept privat asimilate autorităților publice*

Sunt asimilate autorităților publice, pentru scopul LCA, 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 [art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a LCA]. Conform Legii educației fizice și sportului nr. 69/2000<sup>1</sup> [art. 35 alin. (2)], *federațiile sportive naționale* sunt persoane juridice de drept privat, de utilitate publică. În consecință, în sensul legii contenciosului administrativ, Federația Română de Fotbal este asimilată unei autorități publice, iar actele sale sunt acte administrative supuse controlului judecătoresc prin intermediul contenciosului administrativ<sup>2</sup>.

Intră în categoria persoanelor asimilate autorităților publice și *asociațiile de dezvoltare intercomunitară*, care sunt formate din două sau mai multe unități administrativ-teritoriale care, în limitele competenței autorităților lor deliberative și executive, au dreptul să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice, cu păstrarea autonomiei locale. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt persoane juridice de drept privat [art. 89 alin. (1)-(2) C. adm.]. Organele asociațiilor de dezvoltare intercomunitară sunt: adunarea generală a asociației, consiliul director și comisia de cenzori. Adunarea generală este organul de conducere al asociației de dezvoltare intercomunitară, format din reprezentanții tuturor unităților administrativ-teritoriale asociate. Adunarea generală adoptă hotărâri în conformitate cu statutul asociației. Hotărârile adunării generale sunt *asimilate actelor administrative* și intră sub incidența prevederilor legii contenciosului administrativ [art. 91 alin. (1)-(4) C. adm.].

- *Capacitatea de drept administrativ*

În doctrină și jurisprudență s-a reținut că, în materia contenciosului administrativ, pentru a determina capacitatea procesuală pasivă, de a sta în judecată a autorității publice pârâte, nu este relevantă personalitatea juridică a autorității publice, ci *capacitatea de drept administrativ*, constând în competența prevăzută de lege de a emite/adopta acte administrative, în realizarea unor prerogative de putere publică, asigurând astfel organizarea executării sau executarea în concret a legii<sup>3</sup>. Distincția prezintă relevanță mai ales în cazul în care serviciile deconcentrate la nivel județean ale unor

---

<sup>1</sup> M. Of. nr. 200 din 9 mai 2000.

<sup>2</sup> În același sens, s-a pronunțat și instanța supremă: I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 5465/2012, pronunțată în dosarul nr. 4186/2/2012.

<sup>3</sup> I.C.C.J., Compl. RIL, Decizia nr. 16/2017 (M. Of. nr. 924 din 24 noiembrie 2017). În același sens, a se vedea I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1237/2015 (www.scj.ro).

autorității centrale nu au personalitate juridică, cum este cazul camerelor județene de conturi: „în unitățile administrativ-teritoriale, funcțiile Curții de Conturi se exercită prin camerele de conturi județene și a municipiului București, structuri fără personalitate juridică” [art. 1 alin. (5) din Legea nr. 94/1992<sup>1</sup>]. Pentru anularea actelor administrative emise de structura deconcentrată nu va fi chemată în judecată autoritatea centrală, singura care are personalitate juridică, ci structura fără personalitate juridică care a emis actul administrativ.

- *Regimul de putere publică*

*Regimul de putere publică* cuprinde ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice, în temeiul căruia autoritățile și instituțiile publice își impun voința *în mod unilateral* asupra celorlalte subiecte de drept, cu scopul de a asigura *prevalența interesului public* asupra intereselor private [art. 5 lit. jj) C. adm.]. Regimul de putere publică este un regim juridic derogatoriu de la regimul juridic de drept comun (regimul juridic de drept civil, întemeiat pe egalitatea juridică a părților), fiind caracterizat prin subordonarea părților în cadrul raporturilor juridice de drept administrativ, care are drept consecință caracterul unilateral al actelor administrative (a se vedea *supra*).

- **Actul administrativ este adoptat/emis pentru organizarea punerii în executare a legii (act administrativ normativ) sau pentru punerea în executare în concret a legii (act administrativ individual)**

Acesta este *obiectul actului administrativ: punerea în executare a legii*, prin organizarea punerii în executare a legii (realizată prin acte administrative normative) și prin punerea în executare în concret a legii (realizată prin acte administrative individuale).

Punerea în executare a legii urmează, de cele mai multe ori, două etape: prima, în care are loc organizarea punerii în executare, prin intermediul actelor normative, adică prin edictarea de norme secundare, față de cele primare, conținute în lege și care sunt puse în executare (de aici, denumirea de „legislație secundară” sau „norme infralegale”); cea de-a doua, în care punerea în executare a legii se realizează în concret, creând drepturi, interese legitime și obligații pentru persoanele fizice sau juridice, prin intermediul actelor individuale ai căror destinatari sunt. Prima etapă nu e întot-

---

<sup>1</sup> Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi (republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014).

de-auna parcursă, în sensul că, uneori, prin actul individual se pune în executare în concret chiar dispoziția din lege.

Sub aspectul *obiectului*, actul administrativ trebuie să fie conform cu legea, pentru că nu se poate îndepărta de sursa legitimității lui, de temeiul legal al adoptării/emiterii sale, realizându-se astfel și respectarea principiului ierarhiei normelor juridice (a se vedea *infra*, Secțiunile 1.3.2.1.-1.3.2.3.). De aceea, actul administrativ trebuie să aibă un *obiect licit*, și, deci, să nu contravină legii, să nu adauge la lege, să nu deroge de la lege și să nu restrângă aplicabilitatea acesteia<sup>1</sup>. Actul administrativ poate *dezvolta*, *detalia*<sup>2</sup>, *interpreta*<sup>3</sup> norma legală, fără a putea depăși însă cadrul legal de referință. Actul administrativ poate *actualiza*, *completa sau institui derogări* de la norma legală în executarea căreia a fost adoptat/emis, numai dacă este *împuternicit expres în acest sens* prin norma de forță juridică superioară.

În plus, actul administrativ trebuie să aibă o *cauză licită*, și anume să nu deturneze scopul legii, să nu compromită în vreun fel realizarea scopului urmărit de dispoziția legală pe care o pune în aplicare, inclusiv prin fraudă la lege (a se vedea *infra*, Secțiunea 1.3.2.5.).

Aceleași principii trebuie respectate atunci când în temeiul actelor administrative normative de nivel superior sunt adoptate/emise acte administrative de nivel inferior.

---

<sup>1</sup> „De altfel, o astfel de derogare nici nu ar fi fost posibilă printr-un Regulament-cadru, act administrativ care are rolul de a prevedea măsuri de aplicare și punere în executare în concret a dispozițiilor actelor normative pentru care au fost emise și nu pot adăuga la lege sau contrazice legea. Respectând ierarhia actelor normative prevăzută de Constituția României, republicată, și de art. 4 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 24/2000), normele metodologice *nu pot adăuga, restrânge sau modifica dispoziția legală pe care o explicitează și a cărei executare o asigură*. În acest sens, art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 prevede: «(3) Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă» (s.n.) – I.C.C.J., s. cont. adm și fiscal, dec. nr. 5976/2024, <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=227828#highlight=###%20%22adauga%20la%20lege%22>.

<sup>2</sup> C.C.R., Decizia nr. 49 din 4 februarie 2020, parag. 52 (M. Of. nr. 385 din 13 mai 2020).

<sup>3</sup> Pentru coerență și previzibilitate, ar trebui păstrat și în materia actelor administrative principiul consacrat de dreptul comun, și anume că autoritatea care a adoptat norma este competentă să facă și interpretarea ei oficială [art. 9 alin. (1) C. civ.].

- **Actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate și are caracter executoriu**

Actul administrativ se bucură de *prezumția de legalitate, prezumția de autenticitate și prezumția de veridicitate*, trăsături care constituie fundamentul *caracterului său executoriu*.

*Prezumția de autenticitate* presupune că actul în cauză a fost adoptat/emis de autoritatea sau instituția publică care are competența stabilită de lege să-l adopte/emită. Autenticitatea este atestată prin semnătură, de regulă, de către conducătorul autorității sau instituției emitente.

*Prezumția de legalitate* presupune că actul în cauză a fost emis cu respectarea dispozițiilor conținute de actele normative de forță juridică superioară lui. Este o prezumție simplă, relativă, care poate fi răsturnată prin administrarea probei contrare, în cadrul acțiunii în contencios administrativ privind anularea actului.

*Prezumția de veridicitate* presupune că, sub aspectul conținutului, actul conține consemnări corespunzătoare realității.

Toate cele trei sunt prezumții simple, relative, care pot fi răsturnate prin administrarea probei contrare, în cadrul acțiunii în contencios administrativ privind anularea actului.

*Caracterul executoriu* al actului administrativ presupune că acesta trebuie pus în executare imediat ce a intrat în vigoare, în urma publicării, în cazul actelor normative, respectiv a comunicării, în cazul actelor individuale. Pentru a preîntâmpina pagubele iminente ce pot fi produse prin executarea actelor nelegale, legiuitorul a instituit posibilitatea *suspendării executării* acestora, de către instanța de contencios administrativ, la cererea persoanei ce se consideră vătămată de acel act (art. 14-15 LCA).

## **1.2. Clasificarea actelor administrative**

- 1.2.1. Acte administrative tipice, respectiv asimilate. Refuzul nejustificat. Contractul administrativ
  - 1.2.1.1. Faptele juridice asimilate actului administrativ. Refuzul nejustificat
  - 1.2.1.2. Acte juridice asimilate actului administrativ. Contractul administrativ
- 1.2.2. Acte administrative exceptate de la controlul judecătoresc prin intermediul contenciosului administrativ
- 1.2.3. Actul administrativ-jurisdicțional
- 1.2.4. Operațiunile administrative

1.2.5. Acte administrative normative, respectiv individuale

1.2.6. Acte administrative constitutive de drepturi, respectiv declarative de drepturi

### 1.2.1. Acte administrative tipice, respectiv asimilate

Actul administrativ unilateral (tipic) este rezultatul unei manifestări de voințe unice, fie singulare (în cazul autorităților unipersonale: prim-ministrul, primarul, prefectul), fie colective (în cazul autorităților colegiale: guvernul, consiliul județean, consiliul local), fie concordante (în cazul actelor având co-autori, de exemplu, ordinele comune emise de miniștri). În practica administrativă, unele acte sunt emise în comun de două sau mai multe autorități publice, co-emitente. Această împrejurare nu schimbă caracterul unilateral al actului, manifestarea de voință fiind, în acest caz, una concordantă, dar unică, realizată în comun de autoritățile emitente (a se vedea *supra*, Secțiunea 1.1.)<sup>1</sup>. Actul de revocare al unui asemenea act trebuie să fie rezultatul aceleiași manifestări de voință concordante, iar în cazul acțiunii în contencios administrativ prin care se solicită anularea sau suspendarea executării unui asemenea act, aceasta trebuie să fie îndreptată împotriva tuturor autorităților emitente<sup>2</sup>.

LCA consacră două tipuri de acte asimilate, și anume faptele juridice asimilate actului administrativ, denumite generic „refuz nejustificat”, respectiv contractele administrative.

#### 1.2.1.1. Faptele juridice asimilate actului administrativ. Refuzul nejustificat

Pentru scopul legii, și anume realizarea controlului judecătoresc prin intermediul contenciosului administrativ, sunt asimilate actului administrativ și, deci, pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ și *patru categorii de fapte juridice*:

1. refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;
2. refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim;

---

<sup>1</sup> În același sens, a se vedea D. APOSTOL TOFAN, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 24.

<sup>2</sup> I. IOVĂNAȘ, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 25, *apud* D. APOSTOL TOFAN, *op. cit.*, p. 24.

3. nesoluționarea în termenul legal a unei cereri (faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal);
4. nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.

Cele patru categorii de fapte juridice, asimilate actelor administrative, rezultă din prevederi ale art. 2 și art. 8 alin. (1) LCA, după cum urmează:

- „Art. 2 alin. (1) lit. f) contencios administrativ – activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din *nesoluționarea în termenul legal* ori din *refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim*; (...) h) *nesoluționare în termenul legal a unei cereri* – faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen; i) *refuz nejustificat de a soluționa o cerere* - exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și *nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.* (...). (2) Se asimilează actelor administrative unilaterale și *refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim* ori, după caz, *faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal*” (s.n.).
- „Art. 8 alin. (1) (...) De asemenea se poate adresa instanței de contencios administrativ și cei care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său *prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri*, precum și *prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim* (...) (s.n.)”.

Putem denumi, așadar, generic această categorie de încălcări ale legii – refuzul nejustificat al unei autorități publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, sau, pe scurt, „refuzul nejustificat” – care este asimilat unui act administrativ, în sensul art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 și îmbracă următoarele forme:

- a. *refuzul implicit* (tăcerea/pasivitatea) administrației – nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, definită ca faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen [art. 2 alin. (1) lit. h) LCA];