

**UNIVERSITATEA „BABEȘ-BOLYAI”
CLUJ-NAPOCA
FACULTATEA DE DREPT**

O TEORIE GENERALĂ A PREALABILULUI ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

- REZUMATUL TEZEI DE DOCTORAT -

**Student doctorand:
Anca-Ioana Boariu**

**Conducător de doctorat:
Prof. Univ. Dr. Ovidiu Podaru**

**Cluj-Napoca
2025**

CUPRINSUL TEZEI DE DOCTORAT

INTRODUCERE.....	1
PARTEA I. PRIVILEGIUL PREALABILULUI. UN PRINCIPIU GENERAL AL DREPTULUI ADMINISTRATIV	4
Capitolul I. Fundamentul și conținutul privilegiului prealabilului.....	5
Secțiunea I. Enunțarea privilegiului, a fundamentului său și a problemelor pe care le ridică.....	5
1. Puterea publică ca fundament al privilegiului prealabilului.....	5
2. Contextul istoric, politic și juridic în care s-a născut privilegiul prealabilului.....	10
3. Un model explicativ asupra existenței Statului: teoria instituției	15
4. Preluarea în ordinea juridică a privilegiului prealabilului și răspândirea sa în sistemele de drept.....	21
A) O putere publică (ne)limitată?.....	21
B) O putere publică excepțională	25
Secțiunea a II-a – Conținutul privilegiului prealabilului.....	29
1. Actul administrativ: un <i>titlu executoriu</i>	30
A) Un principiu limitat: nu toate actele administrative sunt titluri executorii.....	31
B) Actul administrativ „executabil”	36
2. Despre eficiența actului administrativ	39
A) Forma scrisă a actului administrativ: fundament al eficienței actului administrativ?	41
B) Privilegiul prealabilului: element de formă, independent de forma actului?	44
C) Forța probantă a actului administrativ – este o forță specială?	47
D) Domeniul opozabilității actului administrativ.....	49
3. Exigibilitatea actului administrativ	52
4. Forța obligatorie a actului administrativ	55
5. Viitorul cod de procedură administrativă: multe reglementări, dar, de fapt, nimic nou!	59
Secțiunea a III-a. Prealabilul: o putere extra legem?.....	62
1. Legitimitatea puterii publice de a acționa din oficiu	62
2. Puterea de apreciere a administrației asupra acțiunii sale din oficiu	68
Capitolul II. Exorbitanța acțiunii prealabile	76
Secțiunea I. Puterea publică față în față cu puterea privată.....	76
1. Apropierea celor două ramuri de drept public - privat.....	77
A) Similitudini	77
B) Actele de autoritate privată	83
i.) Reprezentarea.....	84

ii.) Deciziile majorității și acordurile colective	85
iii.) Actele normative de drept privat și deciziile disciplinare.....	88
iv.) Convenția matrimonială.....	90
2. Obligația civilă <i>versus</i> obligația „administrativă”	91
A) Despre obligația civilă	91
i.) Angajamentul unilateral ca sursă de obligații civile	94
ii.) Actul de autoritate privată ca sursă de obligații civile	97
B) Despre obligația administrativă.....	98
Secțiunea a II-a. Distincția celor două ramuri de drept	102
1. Despre autoritate și putere	102
A) Privilegiul prealabilului și distincția conceptuală drept public – drept privat.....	102
B) Teoria instituției ca metodă explicativă a actelor de autoritate privată	107
2. Autonomia dreptului administrativ	110
A) Este exorbitanța un argument în favoarea autonomiei dreptului administrativ?	110
B) Ce înseamnă exorbitanța puterii publice și este ea diferită de exorbitanța puterii private?	118
PARTEA A II-A. APLICAȚII ALE PRIVILEGIULUI PREALABILULUI.....	127
Capitolul I. Privilegiul prealabilului în executarea contractelor administrative.....	128
Secțiunea I. Contractul administrativ – în căutarea fundamentelor sale	129
1. Evoluția contractului administrativ: de la particular la general.....	129
A) Criteriile de determinare a caracterului „administrativ” al unui contract	132
B) Clarificări conceptuale – clauze reglementare versus clauze exorbitante	133
2. Interesul public: fundamentul prerogativelor exorbitante	136
A) Reguli speciale exorbitante contractelor încheiate în interes public	136
B) Identificarea regulilor speciale aplicabile contractului administrativ în sistemul nostru de drept.....	137
C) Scopul special: interesul public.....	140
Secțiunea a II-a. Cele trei mari prerogative ale administrației contractante – manifestări ale privilegiului prealabilului în contractul administrativ.....	145
1. Puterea de denunțare unilaterală a contractului administrativ.....	145
A) Rezilierea și denunțarea unilaterală a unui contract în condițiile codului civil.....	146
B) Denunțarea unilaterală a contractului administrativ – evoluția conceptului în doctrina de drept administrativ.....	148
i.) Denunțarea unilaterală în sistemul nostru de drept.....	148
ii.) Denunțarea unilaterală în dreptul francez	150

iii.) Opinia contrară exorbitanței dreptului de denunțare unilaterală.....	152
2. Puterea de modificare unilaterală a contractului administrativ	157
A) Modificarea unilaterală a contractului în sistemul nostru de drept	157
B) Modificarea unilaterală a contractului în sistemul de drept francez.....	158
C) Incidența regulilor comunitare	160
3. Prerogativa de control și de direcție	163
Secțiunea a III-a. Dreptul administrației de a interveni din oficiu în contract trebuie recunoscut ca fiind un principiu general al dreptului administrativ (o consecință a privilegiului prealabilului)	163
1. Contractualizarea prerogativelor exorbitante	164
2. Poziția (criticabilă) a Curții Constituționale.....	167
3. Un posibil fundament legal al regimului exorbitant: dispozițiile art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	172
Capitolul II. Dimensiunea procesuală a privilegiului prealabilului.....	176
Secțiunea I. Condițiile de exercitare a unei acțiuni în justiție față în față cu subiectul de drept public.....	177
1. Capacitatea procesuală a administrației de a formula acțiuni în justiție.....	178
2. Calitatea procesuală a administrației de a formula acțiuni în justiție	183
3. Interesul administrației de a acționa în justiție	184
A) Despre acțiunile populare – arhetipul controlului jurisdicțional obiectiv	185
B) Interesul legitim în viziunea Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curții Constituționale	189
Secțiunea a II-a. Calitatea procesuală activă a administrației în contenciosul administrativ român.....	192
1. Controlul jurisdicțional asupra activității administrației publice. Contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv	193
2. Interesul legitim privat și interesul legitim public.....	198
3. Controlul jurisdicțional obiectiv recunoscut de Legea nr. 554/2004	203
A) Despre calitatea procesuală activă în contenciosul obiectiv românesc	204
B) Delimitarea sferei subiectelor de drept public care pot formula acțiuni în fața instanțelor de contencios administrativ	209
Secțiunea a III-a. Despre calitatea procesuală activă a subiectelor de drept public în litigiile de drept comun întemeiate pe un interes legitim public	214
1. Practică judiciară: administrația poate acționa în fața instanțelor de drept comun în baza unui interes public	215
2. Specificul raporturilor de putere și legitimarea procesuală activă a autorităților publice ...	219
Capitolul III. Privilegiul procedurii prealabile	224

Secțiunea I. Fundamentul plângerii prealabile: un termen de reflecție transformat într-un privilegiu (ne)justificat	225
1. Dreptul de revocare al administrației: un fundament subsidiar	227
2. Un termen de reflecție: privilegiu al administrației sau garanție pentru drepturile particularului?	230
3. Condiționarea accesului la instanța de contencios administrativ și exigențele legate de respectarea dreptului de acces la justiție	233
4. Trăsăturile plângerii prealabile în actuala reglementare și în viitorul cod de procedură administrativă	237
5. Imperativul efectivității formalităților procedurale și necesitatea protejării dreptului particularului de a se apăra împotriva unilateralității	241
Secțiunea a II-a. Privilegii ale administrației în materia procedurii plângerii prealabile	244
1. Decizia de soluționare a contestației în materie fiscală: între act cu caracter jurisdicțional și răspuns la plângerea prealabilă	245
2. Intrarea actului în circuitul civil: administrația este deprivilegiată de recursul administrativ obligatoriu, dar privilegiată prin legitimarea procesuală în fața instanței de contencios administrativ	249
3. Contenciosul obiectiv privilegiat și din perspectiva procedurii prealabile	251
4. Condiționarea cererii de suspendare a actului administrativ de efectuarea procedurii prealabile: un formalism excesiv	253
5. Termene speciale pentru formularea plângerii prealabile: între neconstituționalitatea termenului și inadmisibilitatea cererii de chemare în judecată formulate după împlinirea acestuia	255
CONCLUZII GENERALE	260
BIBLIOGRAFIE	263

Lucrarea evidențiază faptul că dreptul administrativ este caracterizat printr-o serie de privilegii, dintre care cel al *prealabilului* ocupă un loc central întrucât recunoaște administrației puterea de *a acționa din oficiu*, fără o verificare prealabilă a instanțelor judecătorești. Studiul arată că dezbaterile doctrinare, atât în dreptul francez cât și în dreptul românesc, au pus sub semnul întrebării întinderea și chiar natura acestui privilegiu. Din această întrebare se naște demersul teoretic al cercetării, fundamentat pe gândirea lui Maurice Hauriou, cel care a legat privilegiul prealabilului de însăși ideea de putere publică și de ordinea statului de drept. Lucrarea conturează, astfel, premisele unei *teorii generale a prealabilului*, menită să clarifice atât conținutul real al instituției, cât și rolul său explicativ asupra altor domenii precum contractul administrativ, calitatea procesuală a administrației și procedura prealabilă.

Prima secțiune a capitolului I din prima parte a acestei lucrări analizează privilegiul prealabilului în dreptul administrativ, văzut nu doar ca un simplu *caracter executoriu* al actului administrativ, ci ca o regulă fundamentală a funcționării administrației publice. Studiul evidențiază trei direcții principale: fundamentul privilegiului, contextul istoric și juridic al apariției sale, precum și modul în care acesta a fost preluat și aplicat în sistemele de drept.

Privilegiul este asociat cu profesorul francez Maurice Hauriou care a definit administrația ca beneficiind de prerogative exorbitante bazate pe *conceptul de putere publică*. El este de fapt cel care a transformat noțiunea de *prealabil* într-un principiu de drept administrativ – principiul executării prealabile. Conform viziunii sale, decizia administrativă este executorie prin *forma sa*, ceea ce îi permite să producă efecte imediat, înaintea oricărui control jurisdicțional. Această afirmație ridică, însă, două probleme: (i.) de ce deciziile administrative sunt executorii prin natura lor și (ii.) în ce măsură acest caracter face ca actul administrativ să fie un titlu executoriu în sensul din dreptul comun. În plus, Hauriou a evocat un „privilegiu al inacțiunii” al administrației, idee ulterior contestată și corectată legislativ.

De fapt prof. Hauriou a încercat să explice statul prin *teoria instituției* - o sinteză între viziunea subiectivă (stat ca persoană juridică) și cea obiectivă (stat ca organizație socială) asupra apariției statului. În această viziune puterea publică este văzută ca putere politică organizată în scopul realizării unei idei – interesul general. Deciziile administrative sunt *acte executorii* care reflectă nu doar o manifestare de voință, ci și un mecanism de realizare a dreptului pozitiv. În acest fel, caracterul executoriu al actului derivă din mecanismul de funcționare al statului înțeles ca instituție.

Privilegiul prealabilului, deși formulat de Hauriou ca un principiu al executării prealabile, a fost deseori interpretat într-un mod confuz. În esență, acesta trebuie înțeles ca un instrument specific al administrației, justificat de exercitarea puterii publice și limitat de principiul legalității într-un stat de drept. Caracterul executoriu al deciziilor administrative este o particularitate a dreptului public, dar nu implică în mod automat și un drept de executare forțată directă de către administrație.

Astfel, secțiunea II a primului capitol tratează problematica aplicării principiului executării prealabile în dreptul administrativ, cu accent pe fundamentarea sa juridică și limitele impuse de principiul legalității. Analiza evidențiază continuitatea ideilor formulate de către Maurice Hauriou, dar și adaptările lor ulterioare în jurisprudență și doctrină.

Actul administrativ este definit uzual ca o manifestare unilaterală de voință a autorității publice, caracterizat prin executorialitate. Acest atribut îi conferă *forță obligatorie* imediată, fără a necesita intervenția instanțelor judecătorești. Studiul face astfel distincția între: (i) executorialitate, ca efect direct al actului, și (ii) executare forțată, ca mecanism excepțional prin care administrația își impune deciziile. Fundamentul executorialității este principiul legalității, care garantează că actul administrativ este emis în baza și în limitele legii. Totuși, executarea forțată este permisă numai dacă: (i) există un text de lege special, (ii) este necesară pentru menținerea ordinii publice sau (iii) se impune în caz de urgență. Lucrarea subliniază, așadar, nevoia de delimitare clară între caracterul executoriu al actului și dreptul administrației de a recurge la constrângere.

În acest fel executarea silită constituie o modalitate de aplicare efectivă a deciziei, supusă condițiilor stricte de legalitate și proporționalitate. Jurisprudența Consiliului de Stat Francez a accentuat ideea că administrația nu poate substitui complet instanțele

judecătorești, iar constrângerea directă este admisă doar în cazuri limitate. Studiul observă, astfel, că o eventuală executorialitate trebuie să păstreze un echilibru între prerogativele autorității publice și protecția drepturilor cetățeanului.

În ceea ce privește dreptul administrativ românesc, lucrarea analizează preluarea privilegiului prealabilului din doctrina franceză. În lipsa unei reglementări exprese, doctrina românească subliniază că acest principiu nu reprezintă un privilegiu arbitrar al administrației, ci un mijloc necesar pentru eficiența actului administrativ, condiționat permanent de respectarea legalității. De asemenea, este accentuat rolul controlului judecătoresc, care garantează că executorialitatea nu se transformă într-un abuz.

În acest sens studiul concluzionează că actul administrativ se bucură, într-adevăr, de forță executorie. Cu toate acestea, *forța sa executorie* nu este definitorie pentru orice act administrativ și, din acest motiv, nici nu este aptă să exprime în mod real conținutul adevărat al *privilegiului prealabilului*. De fapt, acest privilegiu se referă la aptitudinea administrației de a emite acte administrative cu caracter unilateral, dar obligatorii față de terți, fără a fi necesară intervenția prealabilă a justiției. În esență, actul administrativ este privilegiat prin aceea că, deși este unilateral și deși nu este necesară confirmarea sa prealabilă în justiție, el este eficace juridic și efectiv, urmând ca, în funcție de conținutul său obligațional propriu-zis, eficacitatea și efectivitatea sa să se manifeste fie prin forță obligatorie (exprimată prin exigibilitate sau opozabilitate, după caz), fie prin forță executorie. În ceea ce privește executarea silită a prescripțiilor sale, în măsura în care aceasta se impune, aceasta este o problemă de *competență*. Mai exact, în lipsa unei proceduri prevăzute expres de lege, executarea silită a actelor administrative trebuie încuviințată de către instanțele judecătorești competente.

Secțiunea a III-a a primului capitol examinează caracterul executoriu al actului administrativ în raport cu principiul legalității și limitele aplicării sale practice. Astfel, studiul urmărește să observe caracterul „extra legem” al privilegiului prealabilului și pune, astfel, în discuție măsura în care administrația publică are puterea de a acționa dincolo de normele scrise, bazându-se pe *legitimitatea* puterii sale. Textul subliniază că, deși actul administrativ este subsumat principiului legalității, există situații în care administrația exercită o putere de intervenție care nu derivă expres dintr-un text normativ.

În esență, administrația este recunoscută ca putând interveni direct în cazuri de urgență sau rezistență, folosind forța coercitivă a statului. Jurisprudența Consiliului de Stat francez a acceptat că aceste situații, deși nu sunt reglementate expres, țin de însăși natura ordinii publice. Astfel, se conturează ideea unei competențe implicite, dar strict delimitate de necesitate și proporționalitate. Cu toate acestea, deși se recunoaște legitimitatea unor intervenții fără bază legală expresă, acestea sunt supuse principiului legalității în sens larg. Puterea *extra legem* este acceptată doar dacă urmărește protecția interesului general și respectă valorile statului de drept. În dreptul românesc, Constituția și jurisprudența Curții Constituționale confirmă că acțiunea administrației nu poate depăși cadrul juridic fără a fi justificată de urgență sau de protejarea ordinii publice.

Așadar, studiul observă că puterea administrației nu este arbitrară: chiar și acțiunile *extra legem* trebuie să fie legitimate prin drept și limitate de ordinea juridică. Astfel, dacă administrația are o putere *extra legem* ea nu este nelimitată, ci trebuie să rămână ancorată în dezideratul satisfacerii *interesului public*. Analiza demonstrează că *extra legem* nu înseamnă o acțiune împotriva legii, ci o intervenție justificată de circumstanțe excepționale, legitimată de interesul general și controlată de principiul legalității. Această viziune întărește echilibrul dintre eficiența administrației și protecția drepturilor cetățenești.

Capitolul II al primei părți continuă printr-o analiză asupra problemei „exorbitanței acțiunii prealabile” a administrației publice, analizând în paralel raporturile de drept public și de drept privat. Deși administrația publică acționează unilateral, această trăsătură nu este unică, actele unilaterale existând și în dreptul privat. Doctrina a subliniat că multe dintre „privilegiile” considerate specifice actului administrativ (executorialitatea, caracterul obligatoriu, unilateralitatea) se regăsesc, în anumite condiții, și la actele civile *unilaterale*.

Actele de autoritate privată, precum reprezentarea, deciziile majorității, acordurile colective, regulamentele interne, sancțiunile disciplinare sau convenția matrimonială, ilustrează faptul că și în raporturile dintre particulari există situații în care voința unilaterală produce efecte obligatorii asupra altora. Aceste exemple demonstrează apropierea dintre mecanismul actului unilateral civil și cel al actului administrativ. În acest fel studiul observă că: (i.) *puterea* ca mod de manifestare a unui interes *colectiv* se întâlnește și în raporturile dintre particulari; (ii.) *exercițiul* puterii private implică emiterea

de acte unilaterale de *autoritate* privată. Din această perspectivă actul administrativ nu mai pare atât de *privilegiat* câtă vreme el *nu* diferă ca *natură* de actul unilateral civil (atunci când este unul de autoritate). Cu toate acestea, regimul actului administrativ rămâne unul *exorbitant*, exorbitanța fiind justificată de scopul urmărit prin emiterea de acte administrative, respectiv scopul satisfacerii unui *interes public*, considerat superior oricăror interese private, fie ele chiar *colective*.

Plecând de la similitudinile constatate anterior între raporturile de putere din cele două domenii de drept secțiunea a II-a a capitolului II abordează distincția dintre dreptul public și dreptul privat. Aceste asemănări au dus la contestarea autonomiei dreptului administrativ, punând sub semnul întrebării caracterul său „exorbitant”. Problema centrală devine astfel dacă existența unui *regim special* conferă sau nu autonomie reală acestei ramuri de drept.

La nivel doctrinar, autonomia dreptului administrativ se confruntă astfel cu două mari obiecții: *pe de o parte*, asemănările structurale cu mecanismele din dreptul privat, iar *pe de altă parte*, faptul că elementele invocate pentru a justifica diferența – precum *executorialitatea* sau *interesul general* – nu sunt suficiente pentru a configura o ramură de drept distinctă. Totuși, studiul observă că în doctrină există și opinii care susțin autonomia acestei ramuri, argumentând că finalitatea de protejare a interesului public și mecanismele de control jurisdicțional dau un caracter aparte dreptului administrativ.

Concluzia capitolului al doilea este că deși există elemente de apropiere de dreptul privat, specificitatea derivată din scopul său și din *regimul juridic* aplicabil actelor administrației publice continuă să susțină distinctivitatea sa, făcându-l un *drept exorbitant* și, din acest motiv, unul *autonom*, ideea unui privilegiu al prealabilului reprezentând un argument în plus în acest sens.

Partea a II-a a tezei se concentrează pe *aplicații ale privilegiului prealabilului* în materia contractelor administrative, a problemelor legate de calitatea procesuală în litigiile de contencios administrativ și nu numai, dar și în materia procedurii prealabile.

Astfel, primul capitol al celei de-a doua părți analizează privilegiul prealabilului în executarea contractelor administrative. În tradiția juridică, acest privilegiu a fost asociat cu actul administrativ unilateral, fiind perceput ca o manifestare a puterii administrației de a

emite acte cu caracter obligatoriu din oficiu. Totuși, prima parte a studiului arată că privilegiul nu trebuie confundat cu executorialitatea, care aparține doar unor categorii de acte. Or, din această perspectivă în domeniul contractelor administrative, privilegiul prealabilului joacă un rol central: administrația nu este doar un partener contractual, ci păstrează o poziție de autoritate care îi permite să impună clauze sau să decidă *unilateral* asupra executării contractului, în măsura recunoscută de lege. Aceasta reflectă specificitatea raportului de putere publică ce distinge contractele administrative de cele civile.

Privilegiul prealabilului conferă administrației o putere juridică excepțională, dar exercitarea sa este strict condiționată de cadrul legal și nu echivalează automat cu puterea de a executa silit propriile decizii. În acest fel studiul se concentrează în secțiunea II a acestui capitol asupra celor trei mari prerogative ale administrației contractante: (i) denunțarea unilaterală, (ii) modificarea unilaterală și (iii) puterea de control și direcție. Aceste prerogative ilustrează poziția de superioritate a administrației în raport cu cocontractantul privat. Denunțarea unilaterală se distinge de rezilierea din dreptul comun, fiind justificată de interesul general și nu de neexecutarea obligațiilor. Modificarea unilaterală permite administrației să adapteze clauzele contractuale pentru a răspunde nevoilor publice, iar puterea de control îi conferă dreptul de a supraveghea executarea contractului. Analiza comparativă cu dreptul francez arată că aceste prerogative sunt recunoscute ca trăsături definitorii ale contractului administrativ, deși unele opinii recente pun sub semnul întrebării „exorbitanța” lor, evidențiind existența unor mecanisme similare și în dreptul privat.

Secțiunea a III-a a capitolului analizează tendința de contractualizare a acestor prerogative exorbitante, tendință evidențiată și în jurisprudența Curții Constituționale. Studiul demonstrează, însă, că dispozițiile art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 stabilesc o ierarhie a principiilor aplicabile unui contract încheiat în interes public și care, în acest fel, permit administrației să *acționeze unilateral, din oficiu* în executarea unui contract administrativ, chir în lipsa unei clauze exprese.

În esență, dacă prin *natura* sa contractul administrativ aduce la masa negocierilor dintre părți principii specifice de drept comun (cum este și egalitatea părților), *scopul* său de interes public aduce la aceeași masă un *regim special, derogator*. Or, textul art. 8 alin.

(3) LCA stabilește o primă regulă a acestui regim: *interesul public* va prevala în fața *libertății contractuale* cu consecința că administrația se va *impune*, din oficiu, cu forță obligatorie, în executarea contractului. De fapt, partenerul contractual își asumă această ierarhie a principiilor incidente în executarea contractului încheiat în primul rând *pentru satisfacerea interesului public* trebuind astfel să fie conștient de regimul special aplicabil, dar și de obligația sa de a asigura, alături de autoritatea contractantă, că interesul public este satisfăcut. În acest fel puterea administrației de a acționa din oficiu în sensul de a interveni unilateral în executarea unui contract administrativ trebuie recunoscută ca un principiu general al dreptului administrativ.

Capitolul II al celei de-a doua părți tratează *dimensiunea procesuală a privilegiului prealabilului* și impactul acestuia asupra contenciosului administrativ.

Studiul subliniază că dreptul administrativ este un drept exorbitant, derogator de la dreptul comun, creat pentru a oferi administrației instrumentele necesare aplicării legii și realizării interesului public. Privilegiul prealabilului, ca fundament al acțiunii administrației, îi conferă acesteia puterea de a emite acte unilaterale cu efecte obligatorii, fără consimțământul terților și înainte de orice control judecătoresc. În România, această realitate este confirmată de art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ. Dimensiunea procesuală a privilegiului constă în faptul că actele administrației se bucură de prezumția de legalitate și se aplică imediat, în timp ce persoanele vătămate au doar *calea ulterioară* a contenciosului pentru a le contesta. Această situație plasează particularul într-o poziție de inferioritate juridică inițială, fiind nevoit să suporte consecințele actului până la o eventuală anulare de către instanță.

Astfel, privilegiul prealabilului plasează administrația într-o poziție distinctă față de particulari, deoarece actele sale unilaterale produc efecte obligatorii imediat, sub prezumția de legalitate. Particularii pot reacționa doar ulterior, prin contestație, ceea ce relevă dezechilibrul structural dintre cele două părți. Această situație este dublată de o altă particularitate fundamentală: administrația nu acționează pentru apărarea unor drepturi subiective proprii, ci în virtutea interesului public.

Astfel, studiul evidențiază faptul că calitatea procesuală activă a administrației publice nu derivă din aceeași logică a protecției unor drepturi individuale ca în cazul

particularilor, ci din rolul său de garant al legalității și de promotor al interesului general. Administrația poate sesiza instanța pentru a obține confirmarea legalității actelor sale, pentru a apăra ordinea publică sau pentru a solicita sancționarea comportamentelor care împiedică realizarea interesului public.

Studiul observă, însă, că această calitate procesuală activă nu este nelimitată: ea este condiționată de respectarea principiilor constituționale (legalitate, proporționalitate, stat de drept). Astfel, administrația publică dispune de o calitate procesuală activă proprie, justificată prin apărarea interesului public și consolidată de privilegiul prealabilului. Aceasta reflectă natura exorbitantă a dreptului administrativ, dar trebuie echilibrată permanent prin mecanisme jurisdicționale pentru a nu se transforma într-un instrument de abuz.

Pornind de la art. 1 alin. (1) și (1¹) din Legea nr. 554/2004, se arată că, în principiu, litigiile de contencios administrativ sunt de natură *subiectivă*: reclamantul trebuie să invoce vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim, privat ori public. Persoanele private pot apăra un interes public doar în subsidiar, în legătură cu apărarea unui drept sau interes propriu. În acest cadru, se ridică întrebarea în ce măsură administrația însăși poate avea calitate procesuală activă. În acest sens analiza evidențiază faptul că administrația publică nu acționează pentru apărarea unui drept subiectiv propriu, ci pentru protejarea legalității și a interesului public. Aceasta constituie o diferență esențială față de particulari. Prin urmare, atunci când legea recunoaște administrației calitatea de reclamant, aceasta se fundamentează pe rolul său de garant al ordinii juridice și al bunei funcționări a serviciilor publice. Situația o apropie de contenciosul obiectiv, în care finalitatea este verificarea conformității cu legea a actelor și faptelor, nu apărarea unui drept individual.

Doctrina și jurisprudența au arătat că această poziție activă a administrației ridică tensiuni: pe de o parte, ea consolidează rolul statului de apărător al interesului general; pe de altă parte, riscă să creeze o asimetrie procesuală în raport cu particularii, care sunt obligați să dovedească vătămarea directă. Pentru a evita excesele, studiul subliniază faptul că acțiunea administrației trebuie limitată *strict la apărarea interesului public* și exercitată numai în condițiile prevăzute de lege.

Concluzia secțiunii este că administrația publică dispune de o calitate procesuală activă proprie în contenciosul administrativ, fundamentată pe apărarea interesului general, dar aceasta este condiționată de principiul legalității și controlată jurisdicțional pentru a proteja drepturile individuale. În esență, administrația publică are, în mod obișnuit, competența și privilegiul de a *acționa din oficiu* pentru protejarea interesului public. Controlul judecătoresc, în schimb, are în dreptul românesc caracter preponderent subiectiv și se declanșează la inițiativa unei persoane vătămate. Prin excepție, legea permite declanșarea unui control obiectiv de către anumite autorități publice, precum Ministerul Public sau Prefectul, în virtutea unor atribuții exprese stabilite prin lege.

Practica judiciară a relevat însă tendința instanțelor de a recunoaște calitatea procesuală activă a autorităților publice chiar și atunci când acestea nu aveau o competență expres prevăzută de lege. Astfel, Primarul General și Municipiul București au fost acceptați ca reclamânți pentru a proteja interese publice legate de disciplina în construcții, deși Legea nr. 50/1991 instituia deja proceduri speciale și atribuții clare pentru constatarea și sancționarea încălcărilor. Instanțele au argumentat că invocarea unui interes legitim public este suficientă și că dreptul de acces la justiție nu poate fi restrâns în lipsa unei interdicții exprese.

Studiul contrazice această viziune: calitatea procesuală nu poate fi recunoscută în lipsa personalității juridice sau a unui text legal expres. Primarul, ca organ al unității administrativ-teritoriale, nu are capacitate procesuală proprie, ci doar poate reprezenta unitatea. În plus, interesul public nu justifică, în sine, declanșarea unui litigiu în lipsa unei atribuții legale clare, întrucât ar transforma instanța într-un organ de control al legalității generale, contrar principiului separației puterilor. Astfel, potrivit studiului, instanțele au aplicat eronat dispozițiile de drept comun, generând o extindere nejustificată a competenței administrației publice și o confuzie între interesul public și interesul propriu.

Concluzia secțiunii este că, în lipsa unei legitimări procesuale speciale stabilite de lege, administrația publică nu poate formula acțiuni exclusiv pe baza apărării unui interes public, abstract. Ea poate acționa doar: (i) ca pârât, când exercită putere publică; (ii) ca reclamant, numai dacă justifică un interes propriu, la fel ca orice particular; sau (iii) în baza unor competențe speciale expres prevăzute de lege, atunci când legea îi permite să declanșeze un control judecătoresc obiectiv.

În fine, studiul analizează privilegiul procedurii prealabile în contenciosul administrativ, văzut și ca o condiție esențială pentru exercitarea acțiunii în justiție. Procedura prealabilă presupune formularea de către persoana vătămată a unei plângeri administrative – fie recurs grațios, adresat autorității emitente, fie recurs ierarhic, adresat autorității superioare. Această etapă are rolul de a oferi administrației posibilitatea de a-și revizui actele fără intervenția instanței. Deși fundamentul său este legat de principiul revocabilității actelor administrative și de dreptul de petiționare, plângerea prealabilă actuală depășește simpla petiție, fiind concepută ca o veritabilă fază precontencioasă ce anticipează litigiul.

Analiza evidențiază tensiunea dintre principiul revocabilității și cel al securității raporturilor juridice: actele pot fi revocate, dar numai atât timp cât nu este afectată stabilitatea juridică a particularilor. Această limitare reflectă echilibrul între flexibilitatea de care ar trebui să se bucure administrația și nevoia de protecție a cetățenilor. Totodată, studiul comparativ arată că procedura prealabilă obligatorie nu este general recunoscută în toate sistemele de drept, fiind rezultatul unor tradiții juridice diferite.

Concluzia secțiunii este că privilegiul procedurii prealabile exprimă specificitatea contenciosului administrativ: el consolidează poziția administrației, dar și oferă o primă șansă de corectare a actelor ilegale. Totodată, prin caracterul său obligatoriu, ridică întrebări privind accesul efectiv la justiție și compatibilitatea cu principiile statului de drept.

În continuare lucrarea analizează modul în care legislația românească acordă administrației privilegii nejustificate în procedura plângerii prealabile, transformând-o într-o povară pentru particular, departe de rolul său firesc de instrument de apărare. Lucrarea analizează această constatare în materia contestației fiscale, a contenciosului obiectiv, a suspendării actului administrative, dar și a termenelor speciale de formulare a plângerii. Concluzia, din păcate, a fost aceea că plângerea prealabilă, în forma actuală, este mai degrabă un mecanism care privilegiază administrația decât o garanție a dreptului la apărare al particularului.

În acest fel, studiul evidențiază faptul că privilegiul prealabilului nu este un simplu mit, ci un mecanism specific dreptului administrativ prin care administrația poate acționa

din oficiu, prin acte unilaterale obligatorii, în vederea protejării interesului public. Acest regim exorbitant este justificat de rolul administrației, dar rămâne limitat de competențele stabilite prin lege și supus controlului judecătoresc pentru prevenirea abuzurilor. În esență, teoria prealabilului configurează un echilibru tripartit între administrație, particular și judecătorul de contencios administrativ, în care interesul public primează, dar fără a exclude garanțiile de protecție a drepturilor individuale.