

DESPRE RAPORTUL DINTRE FORȚA OBLIGATORIE ȘI FORȚA EXECUTORIE A ACTULUI ADMINISTRATIV

DOI: 10.24193/SUBBiur.69(2024).3.13-39
Data publicării online: 17.03.2025

Anca-Ioana BOARIU*

Rezumat: Actul administrativ se bucură de privilegiul prealabilului sau, altfel spus, în mod tradițional este acceptat că actului administrativ este executoriu. În realitate, utilizarea acestei noțiuni de „executoriu” nu este tocmai potrivită, mai ales că, în descrierea privilegiului, executorialitatea actului administrativ este explicată prin prisma posibilității administrației de a utiliza direct forța de constrângere a statului. Or, în lipsa unei competențe reglementate în mod expres de lege, administrația, la fel ca orice alt particular, nu poate proceda singură, fără încuviințarea justiției, la executarea silită a actelor sale. În plus, nu toate actele administrative au un conținut susceptibil de executare materială, astfel că, privilegiul exprimat prin prisma noțiunii de „executoriu” nu pare a fi unul general valabil pentru actul administrativ, întrucât, pentru restul actelor administrative forța lor obligatorie este suficientă pentru a le asigura eficacitate juridică. Tocmai de aceea prezentul studiu urmărește să retraseze conținutul privilegiului prealabilului. Pornind de la scrierile creatorului privilegiului prealabilului și observând câteva delimitări

* Doctorand Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj, avocat Baroul Cluj, e-mail: anca-ioana.boariu@law.ubbcluj.ro, <https://orcid.org/0009-0004-2944-1552>.

Această lucrare a beneficiat de suport financiar prin proiectul „Cercetare doctorală și postdoctorală de calitate, inovativă și relevantă pentru piața muncii”: POCU/ 380/ 6/ 13/ 124146, proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capital Uman 2014-2020.

conceptuale legate de forța obligatorie și forța executorie a actului juridic concluzia noastră este aceea că administrația este într-adevăr privilegiată: actul administrativ este obligatoriu și executoriu, chiar dacă nu se poate afirma despre acesta că este titlu executoriu și chiar dacă el nu permite executarea silită directă. Prealabilul se regăsește de fapt în ideea că actul administrativ, deși este unilateral, este eficace juridic și efectiv, în lipsa oricărei confirmări din partea justiției. Actul administrativ se impune față de terți, aspect neobișnuit în dreptul comun.

Cuvinte cheie: act administrativ executoriu, forța obligatorie, forța executorie, privilegiul prealabilului.

ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE BINDING FORCE AND THE ENFORCEABLE FORCE OF THE ADMINISTRATIVE ACT

Abstract: The administrative act enjoys the privilege of prior or, in other words, it is traditionally accepted that the administrative act is enforceable. In reality, the use of this notion of 'executory' is not exactly appropriate, especially since, in the description of the privilege, the enforceability of the administrative act is explained in terms of the possibility of the administration to use the direct coercive force of the state. However, in the absence of a competence expressly regulated by law, the administration, like any other private individual, cannot proceed alone, without the approval of the court, to the forced execution of its acts. In addition, not all administrative acts have a content susceptible to material execution, so that the privilege expressed in terms of the notions of 'executory' does not seem to be a generally valid one for the administrative act, because, for the rest of the administrative acts, their binding force is sufficient to ensure their legal effectiveness. This is precisely why the present study aims to retrace the content of the privilege of prior. Starting from the writings of the creator of the privilege of the prior and noting some conceptual delimitations related to the binding force and the enforceable force of the legal act, our conclusion is that the administration is indeed privileged: the administrative act is binding and enforceable, even if it cannot be said about it that it is indeed an enforceable title and even if it does not allow direct forced execution. The prior is actually found in the idea that the administrative act, although unilateral, is legally efficient and effective, in the absence of any confirmation from the judiciary. The administrative act is imposed on third parties, an unusual aspect in private law.

Keywords: enforceable administrative act, binding force, enforceable force, the privilege of prior.

Cuprins

Cuprins.....	15
Introducere: despre caracterul executoriu al actului administrativ și <i>privilegiul prealabilului</i>	16
I. Privilegiul prealabilului în sistemul de drept francez.....	22
A. Prealabilul sub condeiul prof. Maurice Hauriou.....	22
B. Teoria instituției.....	27
II. Actul administrativ este nu doar eficace ci și efectiv!.....	30
A. Raportul forță executorie – titlu executoriu.....	30
B. Forța obligatorie a actului administrativ.....	33
Concluzii.....	37
Bibliografie.....	38

Introducere: despre caracterul executoriu al actului administrativ și *privilegiul prealabilului*

Tradițional actul administrativ se caracterizează prin executorialitate. În doctrina noastră de drept administrativ se vorbește despre *privilegiul acțiunii din oficiu* (sau *privilegiul execuțiunii prealabile*¹), privilegiu care ar permite administrației să își realizeze activitatea prin **constrângere materială** și fără ca în prealabil să se adreseze justiției. Se spune, așadar, că administrația se bucură de posibilitatea de a-și pune în executare propriile acte folosindu-se, atunci când e nevoie, chiar de forța de constrângere a statului². Actele administrative sunt din acest motiv *executorii*, ele se bucură de o **eficacitate juridică specială** „în virtutea căreia puterea publică are posibilitatea de a crea situațiuni juridice opozabile tuturor, și susceptibile de a fi executate chiar contra voinței particularilor și fără a fi obligată de a recurge, în prealabil, la intervențiunea justiției”³.

Despre caracterul executoriu se arată că este o **caracteristică specială** a actului administrativ care relevă principiul că actele administrative sunt „executorii prin ele înșile”⁴. Autorul citat arată însă că pentru a fi executoriu actul administrativ trebuie totuși să îndeplinească anumite condiții, respectiv: (i.) să fie un act *unilateral*⁵, contractele încheiate de administrație neavând acest caracter; (ii.) să

¹ Constantin. G. RARINCESCU, *Contenciosul administrativ român*, Edițiunea a doua, Ed. „Universală” Alcalay & Co, 1936, p. 119.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Eras Diti TARANGUL, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Tipografiei Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 447.

⁵ Această restricție nu este în acord cu teoria lui Maurice Hauriou, fondatorul teoriei privilegiului prealabilului. Astfel, potrivit opiniei sale, privilegiul prealabilului există atât în materie de gestiune administrativă cât și în materia operațiunilor executate prin voința de

emane de la o autoritate administrativă investită cu putere publică, simplul funcționar fiind lipsit de abilitatea de a emite acte administrative executorii⁶.

În fine, în același sens se mai arată că actul administrativ de autoritate⁷ este considerat investit deja cu formula executorie și prin urmare administrația are dreptul să îl execute. În plus, o eventuală plângere formulată împotriva actului, în măsura în care este considerat vătămător, nu va suspenda executarea. Acesta ar fi „*privilegiul execuțiunii prealabile*”, un principiu de drept administrativ care ar rezulta din chiar natura statului, căci, puterea executivă nu poate fi întreruptă în

autoritate (a se vedea nota de subsol nr. 7 pentru diferența acte de autoritate – acte de gestiune). El spune că puterea publică nu dispăre în cadrul activităților de gestiune. A se vedea în acest sens Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, ed. a IV-a, Librairie de la société du recueil général des lois & des arrêts, Paris, 1900. În opinia noastră, o aplicație a privilegiului prealabilului în materia contractelor administrative (act de gestiune) este reprezentată de prerogativa administrației contractante de a exercita prerogativele de modificare, respectiv de denunțare unilaterală a contractului. De citat autori care recunosc aceste prerogative.

⁶ Eras Diti TARANGUL, *Tratat de drept administrativ...*, p. 448.

⁷ Distincția acte de autoritate – acte de gestiune provine din dreptul francez și a fost generată de ideea că statul, deși este depozitarul puterii publice, este totodată o persoană juridică cu patrimoniu propriu, care, în gestionarea acestuia, încheie acte la fel ca simplii particulari. În acest fel, doctrina de drept francez a delimitat actele de autoritate emise în exercițiul puterii publice de cele de gestiune, ultimele fiind încheiate pentru administrarea patrimoniului persoanei juridice de drept public stabilind că, dacă primele vor avea un regim de drept public, actele de gestiune vor rămâne supuse regimului de drept comun. Distincția a fost preluată în sistemul nostru de drept în special în perioada interbelică, însă în prezent este abandonată. Actuala lege a contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) asimilează regimul contractelor administrative celui aplicabil actelor administrative unilaterale. Pentru detalii privind această distincție a se vedea Constantin G. RARINCESCU, *Contenciosul administrativ...*, pp. 145-156.

activitatea sa, administrația trebuie să funcționeze continuu⁸. Din acest motiv „*actul cuprinde un ordin de a face sau a nu face ceva, care este executoriu prin el însuși*”, însă se menționează că actul administrativ devine executoriu abia după momentul publicării sale⁹.

Această idee a actului executoriu este amintită și în prezent ca fiind o trăsătură caracteristică a actului administrativ care decurge din „*calitatea de putere publică a organului emitent*”¹⁰ sau, altfel spus, care concretizează exercițiul autorității publice în așa fel încât actul administrativ este spus unui regim de putere publică ce justifică atât obligativitatea sa cât și „*executarea din oficiu*”¹¹. Actul administrativ se execută din oficiu în sensul că nu mai este necesară încuviințarea executării silite a unui asemenea act¹², dar nici investirea suplimentară cu formulă executorie, cum se întâmplă în cazul hotărârilor judecătorești, întrucât actele administrative sunt ele însele titluri executorii¹³.

Din toate acestea rezultă că în considerarea *puterii publice* de care se bucură, administrația poate emite acte administrative cu caracter executoriu în așa fel încât, în caz de nesupunere, ea are la dispoziție forța de constrângere a statului pe care o poate utiliza în mod direct, fără o încuviințare prealabilă din partea justiției.

Recent, s-a subliniat că executorialitatea actului administrativ exprimă *privilegiul prealabilului*, un privilegiu al cărui conținut a fost enunțat pentru prima dată în sistemul de drept francez și care într-adevăr presupune „posibilitatea conferită

⁸ Paul NEGULESCU, *Tratat de drept administrativ*, Volumul I, Edițiunea a III-a, Ed. „Tipografiile Române Unite”, București, 1925, p. 397-399.

⁹ *Ibidem.*, p. 397.

¹⁰ Anton TRĂILESCU, *Drept administrativ. Partea specială.*, Ed. C.H. Back, București, 2019, p. 7.

¹¹ Alexandru-Sorin CIOBANU, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public.*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 44.

¹² Anton TRĂILESCU, *Drept administrativ...*, p. 7.

¹³ Alexandru-Sorin CIOBANU, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice...*, p. 44.

de lege administrației de a-și pune în executare propriile acte, fără a obține, în prealabil, autorizarea justiției în acest sens”¹⁴. Autorul citat menționează, însă, că această trăsătură nu ar trebui să fie considerată una de *esența* actului administrativ, căci privilegiul este unul „selectiv” recunoscut doar unora dintre actele administrative, adică doar celor care îndeplinesc anumite condiții. Astfel, în această opinie, sunt executorii numai actele administrative care (i.) *conțin obligații susceptibile de executare materială* – în această categorie se califică numai actele administrative cu caracter individual câtă vreme cele cu caracter normativ se aplică, nu se execută (acestea nu conțin raporturi obligaționale concrete, având însă aptitudinea de a se concretiza ulterior prin intermediul unor acte individuale), dar chiar și dintre cele cu caracter individual numai unele au un conținut susceptibil de executare materială, altele presupunând o executare spontană sau, altfel spus, una care nu implică prestații materiale/concrete; (ii.) *stabilesc un raport juridic administrativ în care administrația este „creditor”* – astfel, fiind vorba despre un „privilegiu” acesta trebuie să fie al administrației, prin urmare, un eventual act administrativ cu conținut favorabil pentru particular (spre exemplu un act administrativ de numire în funcție) nu se bucură de acest caracter; (iii.) *trebuie să existe un text de lege care recunoaște în mod expres că actul administrativ este titlu executoriu* – această condiție se explică prin faptul că *executorialitatea* rezultă din lege, câtă vreme, potrivit art. 632 alin. (1) C.proc.civ. „*Constituie titluri executorii (...) orice alte (...) înscrisuri care, potrivit legii (s.n.), pot fi puse în executare*”.¹⁵

Această opinie care exprimă, deci, caracterul „selectiv” al privilegiului, adică, care îl condiționează de conținutul obligațional al actului precum și de existența unui text legal, ne determină să credem că, în realitate, la o privire mai atentă, „privilegiul”

¹⁴ Ovidiu PODARU, *Drept administrativ*, Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel. Tomul 1. Noțiuni, Ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2022, p. 30.

¹⁵ *Ibidem.*, pp. 34-35.

pare chiar că lipsește cu desăvârșire! Mai exact, chiar dintre autorii care au enunțat caracterul executoriu ca reprezentând o caracteristică generală a actului administrativ au subliniat, totuși, că privilegiul executării prealabile încetează atunci când executarea propriu-zisă implică măsuri susceptibile de a aduce atingere proprietății sau libertății individuale a unei persoane¹⁶. Astfel, privilegiul ar fi de fapt unul parțial aplicabil, respectiv, doar în acele situații și numai în măsura în care măsurile de executare silită nu atentează la proprietatea ori persoana debitorului.

În opinia noastră, însă, întotdeauna măsurile de executare silită vizează (mai mult sau mai puțin) proprietatea (de fapt, patrimoniul) sau chiar libertatea individuală a debitorului. Astfel, potrivit art. 624 C.proc.civ.:

„Executarea silită se efectuează prin: 1. Urmărirea bunurilor mobile și imobile ale debitorului sau aparținând terților ținute să răspundă, în condițiile legii, pentru obligațiile debitorului, în scopul îndeplinirii creditorilor; 2. Predarea către creditor a bunurilor, prevăzute în titlul executoriu, ce sunt deținute fără drept de debitor; 3. alte măsuri prevăzute de lege.”.

De asemenea, potrivit art. 628 alin. (1) C.proc.civ.:

„Pot fi executate silit obligațiile ale căror obiect constă în plata unei sume de bani, predarea unui bun ori a folosinței acestuia, desființarea unei construcții, a unei plantații ori a altei lucrări, încredințarea minorului, stabilirea locuinței și vizitarea acestuia sau în luarea unei alte măsuri stabilite prin titlu executoriu.”.

Ne întrebăm, astfel, care sunt situațiile în care administrația, în virtutea caracterului executoriu de care se bucură actele sale, ar mai putea să exercite direct forța de constrângere a statului, câtă vreme, de fiecare dată executarea forțată a unor obligații de a da, a face sau a nu face se exercită asupra patrimoniului ori asupra persoanei debitorului.

¹⁶ Constantin G. RARINCESCU, *Contenciosul administrativ...*, p. 187; Eras Diti TARANGUL, *Tratat de drept administrativ...*, p. 447.

Prin urmare, pare că, în realitate, deși se spune despre actul administrativ că este executoriu, această caracteristică există numai atunci când actul are un conținut obligațional propriu-zis (adică, un conținut susceptibil de executare materială), iar legea confirmă în mod expres că este vorba despre un titlu executoriu. În plus, executorialitatea actului administrativ nu permite de fapt administrației *executarea silită directă* (prin utilizarea forței de constrângere) a obligațiilor conținute de act, fără încuviințarea prealabilă a instanței judecătorești.

În aceste condiții, administrația nu se află cu nimic privilegiată față de simplul particular. La o primă vedere pare că privilegiul abia enunțat este, totuși, destul de ușor de demontat! În esență, situația în care se află administrația nu diferă cu nimic față de ea a unui simplu particular: actul său nu poate fi executat silit în lipsa unei autorizări date de lege ori de o instanță judecătorească.

Cu toate acestea, intuind că o eventuală eroare în raționamentele citate, dacă ea există, nu este în legătură cu existența privilegiului, ci cu conținutul său și este generată în mare parte de termenii folosiți în definirea sa, o analiză mai detaliată se impune, fără îndoială. Înainte însă de a observa cu atenție conceptele folosite în definirea privilegiului prealabilului pentru a determina cu exactitate care este de fapt conținutul său, în continuare ne vom opri asupra sistemului de drept francez – locul unde a luat naștere acest privilegiu.

I. Privilegiul prealabilului în sistemul de drept francez

A. Prealabilul sub condeiul prof. Maurice Hauriou

Maurice Hauriou, sub condeiul căruia a luat viață acest privilegiu al prealabilului, prezintă *prealabilul* ca fiind o formă de manifestare a puterii publice: puterea publică are în actele și în operațiunile ei un privilegiu care provine din natura sa – ea trebuie respectată. Astfel, actele administrației nu presupun o verificare prealabilă din partea justiției, ele sunt *executorii*, căci, actele emise în această „formă” administrativă se bucură implicit de formula executorie. Administrația, atunci când urmărește aplicarea legii ori prestarea unui serviciu public, are dreptul să acționeze prin propriile decizii și chiar prin executarea directă a acestora până la atingerea scopului urmărit, însă, numai **cu respectarea procedurilor prevăzute de lege**.¹⁷ Acest privilegiu reprezintă, în viziunea lui Maurice Hauriou, o garanție a independenței puterii publice, fără ca prin aceasta să fie afectate drepturile particularilor, care, în măsura în care se vor considera vătămăți prin actele administrației ei se vor putea adresa justiției, controlul judecătoresc fiind unul *posterior* și nu unul prealabil.

Deși privilegiul este enunțat în acest fel pentru prima dată abia în ediția a patra a *Précis de droit administratif et de droit public général*¹⁸, Maurice Hauriou vorbește totuși despre decizia executorie încă din prima ediție a tratatului său¹⁹. În esență, așa cum chiar el sugerează într-o notă de subsol²⁰, ceea ce l-a inspirat să

¹⁷ Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif...*, ed. a IV-a, p. 245.

¹⁸ Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, ed. a IV-a, Librairie de la société du requeil général des lois & des arrêts, Paris, 1900.

¹⁹ Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Librairie du requeil général des lois et arrêts et du journal du palais, Paris, 1892, pp. 160-162.

²⁰ *Ibidem.*, p. 244, n. 1.

dezvolte ideea deciziei executorii într-un privilegiu al prealabilului a fost un articol referitor la distincția *autoritate – jurisdicție*. Astfel, într-o perioadă în care în Franța actele administrației erau adeseori confundate cu actele jurisdicționale, articolul²¹ a tranșat distincția dintre cele două. În esență, s-a arătat că premisa litigiilor de contencios administrativ trebuie să fie întotdeauna o *decizie prealabilă* a administrației în lipsa căreia nu se „leagă” litigiul. Mai exact, o cerere adresată de către un particular direct instanțelor judecătorești în legătură cu o problemă care privește administrația publică, fără ca aceasta din urmă să fi dispus în *prealabil* asupra acesteia trebuie considerată inadmisibilă. Inadmisibilitatea nu trebuie înțeleasă în sensul că administrația s-ar bucura de o putere de decizie „de primă instanță”, căci, actele sale sunt acte de *autoritate* și nu acte de jurisdicție. Inadmisibilitatea rezultă din simplul fapt că judecătorul de contencios administrativ judecă asupra unui litigiu, însă, dacă administrația nu a examinat ea însăși cererea, atunci, ea nu a formulat nicio pretenție contrară, deci, nu există o legătură de jurisdicție.

Așadar, această idee a administrației care se pronunță prima asupra unei cereri, ideea *deciziei* prealabile, l-a inspirat pe Maurice Hauriou să formuleze privilegiul în forma amintită mai devreme. Desigur, nu întotdeauna administrația dispune printr-o decizie la cererea particularilor, aceasta având posibilitatea să acționeze în mod direct, din oficiu, în executarea dispozițiilor prevăzute de lege. De altfel, în ultima ediția a tratatului său, acesta enunță privilegiul în felul următor: exercitarea puterii publice implică prerogative exorbitante printre care se numără și *prerogativa acțiunii din oficiu sau procedura deciziei executorii* prin intermediul

²¹ Este vorba despre articolul scris de Buchené-LEFER, *De la distinction entre l`autorité et la jurisdiction administratives, - ou du contentieux et du non-contentieux administrative*, Revue pratique de droit français, Tome dix-septième du 1er janvier au 15 juin 1864, A. Marescq Aine libraire-editeur, Paris, 1864, pp. 433-467.

căreia administrația își afirmă dreptul său precum și intenția de a proceda la executare²².

Totuși, Hauriou menționează că *executarea forțată* (adică măsurile de executare silită directă asupra persoanei sau asupra bunurilor acesteia), ca regulă, trebuie dispuse de către instanța judecătorească competentă ca o garanție constituțională a libertății persoanei²³. Numai în mod excepțional, atunci când sunt îndeplinite anumite condiții stricte, intervenția directă a administrației ar fi posibilă, respectiv atunci când: (i.) procedura/măsura de executare forțată să fie prevăzută de lege; (ii.) există o rezistență din partea particularului (se opune executării voluntare); (iii.) nu există o altă sancțiune prevăzută de lege și nici posibilitatea ca instanțele judecătorești să pronunțe alte măsuri de executare; (iv.) măsurile de executare sunt absolut necesare pentru atingerea scopului urmărit; (v.) există urgență pentru luarea măsurii.²⁴

Rezultă, deci, că, inclusiv în viziunea celui care a gândit primul acest privilegiu al prealabilului, conținutul său nu se remarcă prin posibilitatea administrației de a folosi în mod direct forța de constrângere a statului.

De fapt, ceea ce Hauriou a unit într-un singur privilegiu se desprinde, în scrierile doctrinei ulterioare, în două asemenea privilegii: *privilegiul acțiunii din oficiu* (adevăratul privilegiu al prealabilului) și *privilegiul executării forțate*²⁵. Dintre acestea, doar primul ar putea pune în discuție în mod real un privilegiu, însă, conținutul său trebuie clarificat. „Privilegiul executării forțate”, așa cum am arătat, nu este un privilegiu în adevăratul sens al cuvântului pentru simplul motiv că administrația, la fel ca orice alt particular, nu poate utiliza forța de constrângere a

²² Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, ed. a XI-a, Société Anonyme du Recueil Sirey, Paris, 1927, pp. 9-10.

²³ *Ibidem.*, p. 475.

²⁴ *Ibidem.*, p. 477.

²⁵ Marc NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office. Pour une lecture civile et judiciaire à l'aide du droit commun de l'exécution*, La Chartre, Brugge, 2001, pp. 405-406.

statului în mod direct, fără o autorizare prealabilă, fie că o asemenea autorizare este dată de lege (deci, există o competență expresă în acest sens), fie, în lipsa unui text legal, de către instanțele judecătorești competente.

Așadar, în lipsa unei prerogative legate de executarea forțată a actului administrativ, rămâne de stabilit, totuși, care este cu adevărat conținutul privilegiului prealabilului sau al acțiunii din oficiu. În acest sens în Franța s-a propus următoarea definiție a privilegiului: „... prerogativa de a conferi în mod unilateral operațiunilor sale un caracter executabil prin ele însele fără intervenția prealabilă a unui judecător (t.n. A.B.)”²⁶.

Administrația se bucură de puterea de a emite chiar ea un „titlu juridic” în virtutea căruia acțiunile sale sunt „executabile” având dreptul ca la momentul oportun să le execute, fără însă ca acest privilegiu să îi permită să procedeze la executarea forțată. Așadar, *cum* se vor executa în concret operațiunile sale este o chestiune ce ține de problema executării silite a actelor administrative și reprezintă altceva decât privilegiul prealabilului. Administrația, de fapt, nu își face singură dreptate, „chestiune care ar fi șocantă pentru un stat de drept și nici nu oferă o imagine exactă asupra dreptului administrativ francez”²⁷ (și, adăugăm noi, nici asupra dreptului administrativ român).

Așadar, expresiile care ar trebui să descrie cel mai bine privilegiul prealabilului sunt „titlu juridic” și „executabil” în locul celor de „titlu executoriu” și „executoriu”. Ce înseamnă însă că actul administrativ este executabil, dacă el nu este executoriu? În sistemul nostru de drept administrativ termenul „executabil” se referă la conținutul obligațional al actului administrativ și descrie caracteristica acestuia de a fi sau nu executabil material. Așa cum am văzut în secțiunea anterioară, însă, „executabil” riscă să se confunde cu executoriu sau, cel puțin, cele două noțiuni se află într-o relația cauzală – căci numai actele executabile material au aptitudinea de a fi

²⁶ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, ed. a IV-a, ed. LexisNexis, 2022, Paris, p. 649.

²⁷ *Ibidem*.

executorii. În opinia noastră, acest termen ar fi de evitat pentru a descrie conținutul privilegiului. În plus, privilegiul nu trebuie limitat la actele cu conținut executabil material și, de fapt, nici în sistemul francez intenția autorului citat nu era aceasta. Trebuie să acceptăm însă că preluarea în sistemul nostru de drept a terminologiei folosite de acest autor nu ne-ar fi de folos întrucât există riscul să se creeze și mai multe confuzii.

Tocmai de aceea credem că terminologia folosită de un autor belgian este mai potrivită pentru sistemul nostru de drept. Astfel, subliniindu-se confuziile existente pe această temă, se arată că privilegiul prealabilului ar trebuie înțeles ca „*puterea administrației de a emite decizii unilaterale, mai exact, puterea de a emite o decizie pe cale unilaterală, fără consimțământul destinatarului și de a-l lega pe acesta indiferent că se modifică ordinea juridică sau nu*” (t.n. A.B)²⁸. De fapt, privilegiul prealabilului este mai degrabă unul procedural care exclude intervenția prealabilă a judecătorului care va interveni abia ulterior²⁹.

Dacă este însă așa, se mai poate oare afirma vreo diferență între privilegiul prealabilului și forța obligatorie de care se bucură actul administrativ? Sau trebuie să acceptăm că cele două trebuie puse sub semnul egalității? Vom verifica acest lucru într-o secțiune ulterioară, dar nu înainte de a prezenta *teoria instituției* a aceluiași autor, Maurice Hauriou.

²⁸ Patrick GOFFAUX, *L'inexistence des privilèges de l'administration et le pouvoir d'exécution force*, publié dans *Chroniques de droit public/Publikrechtelijke Kronieken*, 2001, p. 346-352.

²⁹ Benoît PLESSIX, *Droit administratif...*, p. 649.

B. Teoria instituției

Într-o perioadă în care marii autori francezi de drept administrativ și de drept constituțional se confruntau în argumente asupra problemei personalității juridice a statului³⁰, Maurice Hauriou pledează pentru o teorie originală care îmbină ideile subiectiviste și cele obiectiviste în așa fel încât, în viziunea sa, statul este o instituție, adică o individualitate obiectivă distinctă de noțiunea de personalitate juridică³¹.

El definește instituția ca fiind „o organizație socială stabilită în relație cu ordinea generală a lucrurilor unde permanența sa este asigurată printr-un echilibru de forțe sau printr-o separare de puteri și care constituie prin ea însăși un stat de drept” (t.n. A.B.)³². În acest fel instituția oferă o altă perspectivă grupului, care, trebuie înțeles ca o realitate socială/obiectivă. Teoria instituției permite distincția între personalitatea morală – o realitate socială/un comportament social și personalitatea juridică – o construcție legală care se suprapune peste realitatea socială³³.

În această opinie, *instituția* evoluează în timp de la o individualitate de fapt la una de drept prin legitimare, adică prin intermediul dreptului statutar. Astfel, dreptul statutar ia naștere prin azeziunea mai multora la același fapt. Aderarea la faptele fenomenului statutar a fost redusă la *actul juridic*, însă atrage atenția că actul

³⁰ În esență, dacă adepții teoriei subiectiviste pledează pentru transformarea grupului într-un subiect de drept distinct, titular de drepturi și de obligații, susținătorii teoriei obiectiviste, dimpotrivă, promovează ideea că dreptul subiectiv nu poate exista în afara dreptului obiectiv și că, prin urmare, personalitatea juridică nu poate exista fără intervenția statului (cu consecința că, în această viziune, teoria subiectivă nu ar oferi o explicație convingătoare pentru supunerea statului la drept).

³¹ Florian LINDITCH, *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, LGDJ, Paris, 1997, p. XXI.

³² Maurice HAURIOU, *L`institution et le droit statutaire*, Recueil de législation de Toulouse, Tomul 11, p. 134-182.

³³ Florian LINDITCH, *Recherche sur la personnalité...*, pp. 60-64.

de origine socială, colectivă, nu poate fi legat de o personalitate juridică. Hauriou definește actul juridic ca fiind „o acțiune în curs de realizare care tinde spre un rezultat juridic, dacă această acțiune este o decizie individuală sau dacă este o ceremonie socială, cu singura condiție ca ea să producă un rezultat legal și să fie în curs de realizare”³⁴. El mai arată că în dreptul administrativ actul juridic este reprezentat de **decizia executorie care este în esență o declarație de voință făcută cu intenția de a produce un efect juridic și executoriu**. În acest sens el arată că, odată emisă, decizia poate fi executată întrucât deține toate elementele în acest sens, iar autorul său și-a manifestat intenția de a o executa prin declarația externă pe care a făcut-o³⁵.

Maurice Hauriou subliniază că forța executorie a deciziei administrative are o relație îndepărtată de efectul de drept urmărit³⁶. Caracterul executoriu se referă, de fapt, la avansarea cu un pas a unei proceduri administrative. Din acest motiv el spune că forța executorie este un element de formă a deciziei administrative, o *formalitate esențială*. Forma executorie este, astfel, o formalitate solemnă de origine socială, o *causa civilis*³⁷. Astfel, referindu-se la dreptul roman caracterizat prin formalism, el scria că decizia administrativă ia naștere de fapt prin respectarea unei forme. El spune însă că formalitatea solemnă specifică dreptului administrativ se poate întinde în timp concretizându-se, de fapt, într-o procedură³⁸. În măsura în care o asemenea procedură (formă/formalitate) este legată de un efect juridic unic atunci ea trebuie considerată o operațiune juridică unică și în consecință o specie de *act juridic*³⁹.

³⁴ Maurice HAURIU, *L`institution et le droit...*, p. 141.

³⁵ *Ibidem.*, p. 143.

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*, p. 150.

³⁸ *Ibidem.*, p. 152.

³⁹ *Ibidem.*

Așadar, din toate acestea rezultă că, spre deosebire de conceptul de forță executorie înțeles în dreptul comun ca un element de fond⁴⁰, forța executorie, noțiune folosită de Maurice Hauriou în teoria sa a instituției este un element de formă – o formalitate solemnă, o procedură. De fapt, în opinia noastră, distincția pe care Hauriou o face între elementul de formă (forța executorie) și elementul de fond (efectul de drept) ar trebui să corespundă cu mai multă exactitate distincției *efect procedural* (sau de procedură administrativă) și *efect substanțial*. Astfel, dacă rolul deciziei administrative este de avansa cu un pas procedura administrativă nu înseamnă altceva decât că ea este un element de formă, care, în cadrul unei proceduri, este menită să producă (cel puțin) un efect de ordin procedural. Așa cum s-a arătat⁴¹, termenul de „procedură” provine din limba latină (*procedere*) și înseamnă tocmai această idee de „a merge înainte”⁴². De fapt, Hauriou tocmai asta încearcă să arate: decizia administrativă „face un pas înainte”.

Desigur că, la fel ca orice element de procedură, și decizia administrativă este strâns legată de raportul de fond pe care îl conține⁴³. În acest fel, *decizia administrativă*, indiferent de conținutul ei substanțial (efectul de drept), va produce întotdeauna un efect de procedură administrativă obligatoriu atât pentru administrație cât și pentru terți. Această concluzie schimbă, așadar, percepția asupra privilegiului prealabilului. Acesta trebuie înțeles ca aptitudinea administrației de a emite decizii prin intermediul unor proceduri („ritmul de viață al unei instituții”), decizii obligatorii care vor produce întotdeauna cel puțin un efect de procedură, dar care adesea este dublat de un efect de drept.

⁴⁰ Ion DELEANU, *Tratat de procedură civilă*, volumul III, Ed. Universul juridic, București, 2013, p. 27.

⁴¹ Ion DELEANU, *Tratat de procedură civilă*, volumul I, Ed. Universul juridic, București, 2013, p. 89.

⁴² *Ibidem.*, p. 91.

⁴³ *Ibidem.*, p. 93.

II. Actul administrativ este nu doar eficace ci și efectiv!

Actul administrativ se bucură de „*abilitatea exorbitantă de a impune obligații pe cale unilaterală*”. El se bucură, așadar, de forță obligatorie, doar că, spre deosebire de actul juridic privat, actul administrativ este unilateral și, din acest motiv, obligativitatea sa este una „privilegiată”. Punând însă caracterul obligatoriu alături de cel executoriu, riscul ca cele două se fie confundate este destul de mare, mai ales că, așa cum am arătat, asemenea confuzii terminologice sau chiar conceptuale se regăsesc adeseori la nivelul legislației noastre. Prin urmare, în continuare vom observa că atunci când conținutul obligațional al actului administrativ nu este unul susceptibil de a fi „executoriu”, forța obligatorie este cea care îi asigură eficacitate juridică.

A. Raportul forță executorie – titlu executoriu

Amintim că potrivit art. 632 alin. (2) C.proc.civ. sunt titluri executorii orice „*înscrisuri care, potrivit legii, pot fi puse în executare*”. Pornind de la acest text legal s-a pus problema în ce măsură *executorialitatea* este atașată înscrisului în sens de *instrumentum* sau actului juridic în sens de *negotium*. Potrivit Înaltei Curți de Casație și Justiție „*caracterul executoriu este asociat cu creanța, iar nu cu înscrisul ca atare*”⁴⁴. Această opinie a fost însă nuanțată în doctrină arătându-se că, deși, într-adevăr executorialitatea este un element substanțial, de drept material, totuși, nu ar trebuie trecut cu vederea faptul că reglementarea în materie prezintă atributul executorialității în strânsă legătură cu înscrisul în sens de *instrumentum*⁴⁵.

În esență, ideea că executorialitatea este strict un atribut al creanței ar face inutile prevederile art. 633 C.proc.civ. care stabilesc cele trei condiții pentru ca o

⁴⁴ ÎCCJ:Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, dec. nr. 4/2014, online: <https://www.iccj.ro/>.

⁴⁵ George-Alexandru LAZĂR, *Titlurile executorii* în Biblioteca de executare silită, coordonator Vasile Bozeșan, Ed. Universul Juridic, p. 38.

creanță să fie susceptibilă de executare, respectiv, aceasta trebuie să fie certă, lichidă și exigibilă. Astfel, numai în măsura în care creanța îndeplinește cumulativ cele trei condiții și numai în măsura în care titlul care o constată se bucură, potrivit legii, de forță executorie va fi posibilă demararea procedurii de executare silită. Tocmai de aceea „titlul executoriu presupune îmbinarea elementelor specifice ale actului juridic în sens de *negotium* și de *instrumentul*”, căci, titlul – *instrumentum*-ul este executoriu în temeiul legii, în timp ce creanța – *negotium* este susceptibilă de executare silită numai la momentul îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege.⁴⁶

Prin urmare, forța executorie (sau executorialitatea) strâns legată de conținutul substanțial al actului juridic trebuie distinsă de titlul executoriu. De fapt, în acest sens s-a semnalat că distincția *forță executorie-titlu executoriu* se poate observa foarte bine tocmai în materia actelor administrative susținându-se că actul administrativ se bucură de forță executorie în temeiul principiului executării din oficiu, fără însă a fi un titlu executoriu (în sens procesual probator, în sens de *instrumentum*)⁴⁷. Autorul acestei idei arată că principiul executării din oficiu și-ar avea temeiul legal în dispozițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004. În această viziune, câtă vreme aceste prevederi stabilesc posibilitatea suspendării pe cale judiciară a actului administrativ, atunci, în mod evident trebuie acceptat că acesta produce efecte juridice și poate fi pus în executare *imediat*, „din oficiu”. Cu toate acestea, actul administrativ nu este titlu executoriu și nici măcar nu are nevoie să fie atât timp cât acesta provine direct de la o autoritate publică și se bucură, din acest motiv, de prezumțiile de legalitate (actul este prezumat a fi în acord cu legea) și de autenticitate (se prezumă că actul provine de la autoritatea emitentă)⁴⁸.

⁴⁶ *Ibidem.*, p. 39-40

⁴⁷ Ion DELEANU, *Tratat de procedură civil...*, vol III, pp. 23-24.

⁴⁸ Tocmai de aceea, credem noi, Maurice Hauriou face paralela cu formula executorie, care, în cazul actului administrativ „trebuie subînțeleasă”. Astfel, dacă formula executorie privește *instrumentum*-ul și nu are alt scop decât acela de a asigura punerea în operă a titlului

Tocmai de aceea în această opinie se subliniază, într-o discordanță aparentă cu teoria enunțată de Maurice Hauriou, că forța executorie este un element de drept material, care ține de substanța raportului juridic. În esență, se arată că forța executorie presupune în mod obligatoriu un conținut obligațional propriu-zis, adică susceptibil de executare materială: un act juridic (în sens de *negotium*) se bucură de forță executorie numai în măsura în care are un conținut substanțial (se bucură de „eficacitate substanțială”), iar executarea nu a fost absorbită de aceasta (spre exemplu actele cu executare dintr-o dată, deși se bucură de eficacitate substanțială, căci, ele sunt *obligatorii*, totuși, nu implică o executare materială propriu-zisă)⁴⁹. Discordanța față de teoria lui Hauriou este doar una aparentă, întrucât, așa cum am anticipat într-o secțiune anterioară, forța executorie utilizată în teoria instituției ca element de *formă* – „formă executorie”, se referă la altceva, și anume, la acea aptitudine a administrației de a acționa în temeiul unei proceduri (*formă/formalitate solemnă, causa civilis*) cu scopul de a emite acte administrative obligatorii. Decizia administrativă, permite, deci avansarea cu un pas a procedurii administrative, chiar dacă prin aceasta nu trebuie înțeles că administrația se folosește de forța de constrângere a statului. Astfel, se poate observa că și în teoria promovată de Maurice Hauriou, ideea este aceeași: actul administrativ se comportă ca un titlu executoriu, deși nu este (căci, pentru aceasta ar fi trebuit un text legal expres care să spună asta). Cu toate acestea, se bucură de forță executorie în sensul că poate fi executat imediat.

Această idee reflectă, de fapt, noțiunea de „executabil” din sistemul de drept francez la care am făcut referire mai sus. Probabil singura diferență (la fel de aparentă) ar fi aceea că „executabil” în viziunea autorului citat se referă la toate actele

executoriu preexistente, asigurându-i solemnitate și certificare, pentru aceleași motive pentru care actul administrativ nu trebuie să fie titlu executoriu (căci el se bucură deja de prezumțiile de legalitate și de autenticitate), atunci și formula executorie trebuie în acest caz subînțeleasă. Referitor la cele două prezumții de care se bucură actul administrativ a se vedea: A. IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ*, vol I, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 66.

⁴⁹ Ion DELEANU, *Tratat de procedură civil...*, vol III, p. 27.

administrative, în timp ce forța executorie, așa cum am văzut este limitată la actele cu conținut susceptibil de executare materială. În realitate, și celelalte acte administrative se bucură de forță executorie, doar că, așa cum foarte frumos s-a explicat⁵⁰, este absorbită în *eficacitatea substanțială* a actului. Or, această eficacitate substanțială nu este nimic altceva decât *forța obligatorie*.

B. Forța obligatorie a actului administrativ

Eficacitatea în plan juridic a oricărui act este dată de abilitatea acestuia de a produce efecte juridice. Forța obligatorie este cea care asigură această eficacitate juridică, în lipsa ei consimțământul părților rămânând o simplă realitate socială, fără consecințe în plan juridic.

Eficacitatea juridică trebuie privită însă nu doar între părțile unui raport juridic, ci și față de terți. În esență, o eficacitate juridică limitată numai la părți ar fi inutilă în măsura în care o terță persoană ar putea ignora efectele juridice născute în considerarea consimțământului dat de părți. Așadar, forța obligatorie operează nu numai între părți, ci și față de terții unui raport juridic, chiar dacă față de aceștia din urmă obligatoriul nu implică efecte juridice concrete⁵¹. Tocmai de aceea s-a spus că eficacitatea juridică poate fi apreciată la nivel de principiu (un act juridic este obligatoriu și față de terți în sensul că aceștia trebuie să respecte situația juridică generată de acel act, chiar dacă față de aceștia actul nu produce efecte concrete – în acest caz forța obligatorie fiind exprimată prin prisma *opozabilității*), dar și la nivel

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ În esență, contractul, rezultat al voințelor părților sale, nu poate genera efecte obligaționale față de terți. Norma juridică generată de contract este însă obligatorie și față de terți în sensul că aceștia trebuie să o respecte ca realitate juridică. Altfel spus, norma le este *opozabilă*. A se vedea, pentru detalii: Paul VASILESCU, *Relativitatea actului juridic civil. Repere pentru o teorie generală a actului de drept privat*, Ed. Rosetti, București, 2003, pp. 90-92, dar și Liviu POP, Ionuț-Florin POPA, Stelian-Ioan VIDU, *Curs de drept civil. Obligațiile.*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 132 și urm.

concret (forța obligatorie se exprimă de această dată prin *exigibilitate* în sensul că actul produce efecte juridice concrete între părțile raportului juridic pe care îl conține)⁵².

Așa cum s-a arătat însă, ca o componentă a obligatorului normei juridice, opozabilitatea „intervine și între părțile raportului juridic și denumește o manifestare a eficacității actului juridic cu vocație la universalitate”⁵³ situație în care opozabilitatea se apreciază *inter partes*. Mai exact, în funcție de tipologia raportului substanțial, există situații când norma juridică creată de act nu impune părților un anumit comportament, caz în care se poate spune că acel raport nu are un conținut obligațional. Tocmai de aceea s-a semnalat importanța distincției forță obligatorie-conținut obligațional⁵⁴. Conținutul obligațional se referă la raportul juridic concret creat prin acel act juridic. Deși este adevărat că adeseori acel raport juridic impune părților un anumit comportament, adică presupune un conținut obligațional propriu-zis în care o parte este obligată să dea, să facă sau să nu facă ceva (caz în care forța obligatorie se va manifesta în raporturile dintre părți sub forma exigibilității⁵⁵), în alte situații acest conținut obligațional poate lipsi. Dar chiar și în lipsa unui conținut obligațional propriu-zis nu înseamnă că acea normă juridică (chiar privată) nu este obligatorie. Tocmai de aceea, se arată că „în ipoteza transferului unui drept real sau potestativ preexistent, forța obligatorie a contractului translativ se va traduce în generarea unei norme caracterizate – sub aspectul eficacității juridice – exclusiv de opozabilitate. Lipsește obligaționalul, cât timp o astfel de normă nu impune părților

⁵² Mihai DAVID, *Eseu asupra cunoașterii în dreptul civil. Aparență. Opozabilitate. Formalism. Publicitate.*, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 182.

⁵³ *Ibidem.*, p. 197.

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 192.

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 197 (n. 3) și p. 225 și urm. Prin exigibilitate autorul se referă la „ (...) nașterea unor obligații determinate în patrimoniile contractanților.”.

un anumit comportament determinat: conținutul normei este identic atât în ceea ce le privește pe părți, cât și în ceea ce îi privește pe terți.”⁵⁶.

În esență, așadar, eficacitatea juridică a unui act (forța sa obligatorie) se poate manifesta, în funcție de conținutul său obligațional, fie prin intermediul *exigibilității* (înțelegându-se prin aceasta aptitudinea raportului juridic de a produce efecte juridice concrete), fie prin intermediul *opozabilității* (indiferent că obligatoriul exprimat prin opozabilitate se raportează la părțile raportului juridic ori la terți).

Aceste distincții conceptuale efectuate la nivelul forței obligatorii ne ajută să înțelegem mai bine eficacitatea juridică a actului administrativ. Deosebirea esențială față de raporturile juridice de drept comun este însă aceea că actul administrativ este *unilateral*. Prin urmare, întreaga schemă a eficacității juridice prezentată mai sus trebuie adaptată la tiparul specific al actului administrativ.

Așadar, în raporturile de drept administrativ nu se pune problema unor *părți*. Actul administrativ presupune, pe de-o parte un *emitent* (o autoritate publică), iar pe de altă parte *restul persoanelor*, terți față de normă⁵⁷. S-a arătat însă că specificitatea actului administrativ relevă în rândul terților o categorie specială de persoane față de care actul produce efecte juridice concrete – *destinatarii* – chiar dacă ei rămân în continuare „terți față de act”⁵⁸.

Așa stând lucrurile, aplicând schema eficacității juridice descrisă mai sus, forța obligatorie a actului administrativ se manifestă prin *opozabilitate* atunci când efectele juridice se raportează la terții față de normă (adică orice altă persoană, mai puțin destinatarii) precum și prin *exigibilitate și opozabilitate inter partes* față de destinatari. Trebuie acceptat însă că, aplicată în acest fel, schema eficacității juridice

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 226.

⁵⁷ Ovidiu PODARU, *Drept administrativ*, Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel, Tomul 2. Regimul juridic., Ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2022, p. 8.

⁵⁸ *Ibidem.*

înfrânge în dreptul administrativ principiul relativității efectelor juridice. Astfel, spre deosebire de raporturile de drept privat, am putea spune că raporturile juridice întemeiate pe un act administrativ prezintă o eficacitate juridică nelimitată⁵⁹.

Mai mult, preluând și constatările prezentate în secțiunile anterioare, actul administrativ nu doar că este eficace juridic față de destinatari (terți la act), dar el este și **efectiv**⁶⁰. Prin efectivitate înțelegem aici aptitudinea sa de a se concretiza în lumea reală. Efectele sale nu se limitează doar la o exigibilitate abstractă, limitată deci la universul juridic, ci au aptitudinea de a se concretiza în viața reală. Actul administrativ este, așa cum se spune în dreptul francez, „executabil” sau, dacă alegem terminologia folosită în sistemul nostru de drept (însă cu riscul de a se crea confuzii conceptuale), el se bucură de forță executorie (cel puțin în acele situații când, așa cum am arătat, forța executorie nu este absorbită în eficacitatea substanțială a actului) chiar dacă prin aceasta nu trebuie să înțelegem că el este, în lipsa unui text legal, titlu executoriu sau că permite folosirea directă a forței de constrângere a statului, în lipsa unei competențe exprese. Forța executorie sau caracterul său „executabil” presupune, de fapt, cel puțin avansarea cu un pas a procedurii administrative.

Aceste constatări ne permit să observăm conținutul real al privilegiul prealabilului. Acesta se manifestă de fapt în puterea administrației de a *acționa din oficiu* prin intermediul deciziilor unilaterale și obligatorii față de terți. Actul administrativ se bucură, așadar, nu doar de o eficacitate juridică specială (nespecifică

⁵⁹ În lipsa relativității efectelor juridice – despre care s-a spus că este „*un criteriu de limitare a eficacității juridice*” constând în condiționarea efectelor juridice concrete de consimțământul celui obligat (a se vedea în acest sens Mihai DAVID, *Eseu asupra cunoașterii...*, p. 195) eficacitatea juridică a actului administrativ este... fără limite!

⁶⁰ Ion DELEANU, *Tratat de procedură civil...*, vol III, p. 23. În contextul unei analize asupra procesului civil autorul citat arată că efectivitatea se exprimă prin acte concrete și reale, adică hotărârea judecătorească este efectivă dacă ceea ce s-a pronunțat se poate materializa. Autorul subliniază însă că și doar *posibilitatea executării* hotărârii face ca aceasta să fie una efectivă (judecata să fie efectivă).

actelor unilaterale de drept comun), dar și de efectivitate. Prealabilul se manifestă, așadar, prin faptul că actul administrației este unilateral și obligatoriu (producând efecte juridice concrete față de terți) ceea ce face ca orice confirmare „prealabilă” din partea instanțelor judecătorești să fie inutilă. Actul administrativ se comportă încă de la emitere (dar condiționat, desigur, de efectuarea formalităților de publicitate) ca un titlu juridic eficace și efectiv.

Concluzii

În final nu ne rămâne decât să schițăm niște concluzii. Actul administrativ are caracter executoriu, doar că, prin aceasta nu trebuie înțeles că el este un titlu executoriu. De asemenea, această caracteristică a executorialității nu este definitorie pentru a exprima în mod real conținutul privilegiului prealabilului. Acest privilegiu se referă, de fapt, la aptitudinea administrației de a emite acte administrative cu caracter unilateral, dar obligatoriu 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 *forța obligatorie* (exprimată prin exigibilitate sau opozabilitate, după caz), fie prin *forța 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 instanțele judecătorești competente.

Bibliografie

- CIOBANU Alexandru-Sorin, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public.*, Ed. Universul Juridic, București, 2015;
- DAVID Mihai, *Eseu asupra cunoașterii în dreptul civil. Aparență. Opozabilitate. Formalism. Publicitate.*, Ed. Universul Juridic, București, 2017;
- DELEANU Ion, *Tratat de procedură civilă*, volumul I, Ed. Universul juridic, București, 2013;
- DELEANU Ion, *Tratat de procedură civilă*, volumul III, Ed. Universul juridic, București, 2013;
- GOFFAUX Patrick, *L'inexistence des privilèges de l'administration et le pouvoir d'exécution force*, publié dans *Chroniques de droit public/Publiekrechtelijke Kronieken*, 2001;
- HAURIOU Maurice, *L'institution et le droit statutaire*, Recueil de législation de Toulouse, Tomul 11;
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4eme édition, Librairie de la société du recueil général des lois & des arrêts, Paris, 1900;
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11eme édition, Société Anonyme du Recueil Sirey, Paris, 1927;
- IORGOVAN Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005;
- LEFER Buchené, *De la distinction entre l'autorité et la jurisdiction administratives, - ou du contentieux et du non-contentieux administrative*, în *Revue pratique de droit français*, Tome dix-septième du 1er janvier au 15 juin 1864, A. Marescq Aine libraire-editeur, Paris, 1864;
- LINDITCH Florian, *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, LGDJ, Paris, 1997;

- NEGULESCU Paul, *Tratat de drept administrativ*, Volumul I, Edițiunea a III-a, Ed. „Tipografiile Române Unite”, București, 1925;
- NIHOUL Marc, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office. Pour une lerecture civile et judiciaire à l'aide du droit commun de l'execution*, La Charte, Brugge, 2001;
- PLESSIX Benoît, *Droit administratif général*, 4eme édition, ed. LexisNexis, 2022;
- PODARU Ovidiu, *Drept administrativ*, Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel. Tomul 1. Noțiune, Ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2022;
- PODARU Ovidiu, *Drept administrativ*, Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel, Tomul 2. Regimul juridic., Ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2022;
- POP Liviu, POPA Ionuț-Florin, VIDU Stelian-Ioan, *Curs de drept civil. Obligațiile.*, Ed. Universul Juridic, București, 2015;
- RARINCESCU Constantin G., *Contenciosul administrativ român*, Edițiunea a doua, Ed. „Universală” Alcalay & Co, 1936;
- TARANGUL Eras Diti, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Tipografiei Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;
- TRĂILESCU Anton, *Drept administrativ. Partea specială.*, Ed. C.H. Back, București, 2019;
- VASILESCU Paul, *Relativitatea actului juridic civil. Repere pentru o teorie generală a actului de drept privat*, Ed. Rosetti, București, 2003.