

Ovidiu Podaru

Prof. univ. dr. la Facultatea de Drept
a Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca
Avocat în Baroul Cluj

DREPT ADMINISTRATIV

Vol. I. Actul administrativ.

Repere vechi și noi pentru o teorie *altfel*

Ediția a 3-a, actualizată



Editura
Hamangiu

Cuprins

Avant-propos la ediția a treia	V
Avant-propos la ediția a doua	VII
Avant-propos la ediția întâi	XI

PARTEA I. NOȚIUNE

Capitolul I. Definiția actului administrativ. Locul său în cadrul formelor de activitate a administrației	3
<i>Secțiunea 1. Definiție</i>	3
<i>Secțiunea a 2-a. Locul actului administrativ în cadrul formelor de activitate a administrației</i>	5
§1. Trihotomie sau dihotomie?	5
§2. Actul administrativ – act juridic de putere	15
<i>Secțiunea a 3-a. Exorbitanța actului administrativ față de dreptul comun</i>	20
§1. Unilateralitatea actului administrativ	20
§2. Obligatorietatea actului administrativ	26
§3. Caracterul executoriu. Privilegiul prealabilului	30
§4. Privilegiul de jurisdicție	40
§5. Concluzii	53
Capitolul al II-lea. Clasificări ale actelor administrative	56
<i>Secțiunea 1. Clasificări care privesc toate actele administrative</i>	56
§1. Acte administrative-scop, acte-mijloc și acte prin delegație	56
§2. Acte simple și acte complexe	61
§3. Acte administrative pure și simple și acte afectate de modalități	63
§4. Acte interne și acte externe	71
§5. Acte administrative prin natura lor și acte administrative prin declarația legii	73
§6. Acte normative și acte individuale. Actele particulare (deciziile de speță)	74
<i>Secțiunea a 2-a. Subclasificări ale actelor normative</i>	85
§1. Acte normative adoptate în aplicarea legii și acte normative autonome	86

§2. Acte normative cu aplicabilitate generală și acte normative care vizează o anumită categorie de destinatari	87
<i>Secțiunea a 3-a. Subclasificări ale actelor individuale</i>	88
§1. Acte subiective și acte condiție	89
§2. Acte susceptibile și acte nesuscetibile de executare materială.	
Acte cu conținut epuizabil și acte cu conținut ineputabil	90
§3. Acte care creează un avantaj (favorabile particularului) și acte care impun o sarcină (defavorabile acestuia)	93
§4. Acte emise „din oficiu” și acte emise „la cerere”.	
Acte pozitive și decizii de refuz	96
§5. Acte exprese și acte implicite	98

Capitolul al III-lea. Condițiile de valabilitate a actelor administrative 102

<i>Secțiunea 1. Competența organelor administrative</i>	103
A. Competența și capacitatea administrativă	104
§1. Scurtă introducere în conceptul de „capacitate administrativă”	104
§2. Teoria lui Ilie Iovănaș și inconvenientele sale.	
Ce punem în loc?	105
§3. Raporturile reale dintre noțiunile de „capacitate” și „competență”. Concluzii	114
B. Trăsăturile competenței	115
§1. Legalitatea	115
§2. Exclusivitatea. Partajul de competență	117
§3. Exercitarea competenței în nume propriu	121
§4. Caracterul de ordine publică al competenței	127
C. Codecizie, coautori și scindare de atribuție	128
§1. Coautorul și ceilalți participanți la elaborarea unui act administrativ	128
§2. Importanța practică a noțiunii de coautor	131
D. Dimensiunile competenței	132
§1. Competența materială (<i>ratione materiae</i>)	133
§2. Competența teritorială (<i>ratione loci</i>)	135
§3. Competența temporală (<i>ratione temporis</i>)	139
§4. Competența personală (<i>ratione personae</i>)	144
E. Derogări excepționale de la regulile de competență:	
teoria funcționarilor de fapt	146
§1. Noțiune	146
§2. Fundamentele teoriei	147
§3. Delimitări necesare	149
§4. Situații în care se aplică teoria funcționarilor de fapt	150

§5. Efectele aplicării teoriei funcționarului de fapt _____	152
F. Competență legată și competență discreționară _____	153
<i>Secțiunea a 2-a. Forma actelor administrative și elementele sale</i> _____	155
A. „Formă” și „procedură”, cele două fațete ale formalismului _____	155
B. Forma scrisă, condiție de existență a actului administrativ _____	157
§1. Tipologia formei scrise _____	157
§2. Avantajele formei scrise _____	160
§3. Sancțiunea lipsei formei scrise. Excepții _____	160
C. Alte elemente de formă _____	164
§1. Semnarea și contrasemnarea _____	165
§2. Ștampila (sigiliul) _____	176
§3. Modul de exprimare a voinței administrative _____	178
§4. Formalități de prezentare exterioară și înregistrare a actului _____	182
§5. Motivarea actului administrativ, între „forma” și „procedura” de emitere a acestuia _____	189
§6. Diverse mențiuni „obligatorii” pe care trebuie să le conțină anumite acte administrative _____	198
§7. Formalități esențiale – formalități neesențiale. Sancțiunea nerespectării formelor prescrise de lege _____	200
<i>Secțiunea a 3-a. Procedura de emitere (adoptare) a actelor administrative</i> _____	202
A. Generalități. O propunere inedită de abordare a formalităților procedurale _____	202
§1. Observații preliminare _____	202
§2. Elemente de procedură esențiale și elemente neesențiale _____	203
§3. Plan _____	206
B. Proceduri consultative _____	207
§1. Generalități _____	207
§2. Avizul _____	210
§3. Acordul _____	222
§4. Propunerea _____	233
§5. Raportul (referatul) și darea de seamă _____	238
§6. Aprobarea _____	239
§7. Confirmarea _____	247
§8. Validarea și invalidarea _____	252
§9. Ratificarea _____	254
§10. Câteva concluzii concise și o predicție pe jumătate împlinită _____	254
C. Proceduri întemeiate pe ideea de competiție _____	255
§1. Concursul, examenul și interviul _____	256
§2. Licitația și alte proceduri de atribuire a contractelor administrative _____	259

D. Proceduri contradictorii	261
§1. Procedura contravențională: obiecțiunile	262
§2. Procedura disciplinară: cercetarea prealabilă	263
§3. Procedura fiscală: dreptul la apărare al contribuabilului	265
E. Procedura necesară pentru adoptarea actelor administrative de către organele pluripersonale	265
§1. Convocarea	266
§2. Ordinea de zi	271
§3. Cvorumul de prezență	274
§4. Deliberarea și votul	275
F. Proceduri de divulgare a actelor administrative	282
§1. Publicarea actelor normative	283
§2. Comunicarea actelor individuale	287
G. Jurământul	291
<i>Secțiunea a 4-a. Obiectul licit – conformitatea conținutului actului administrativ cu legea pe care o pune în aplicare</i>	294
A. Despre legalitatea „internă” a actului administrativ: observații preliminare	294
B. Actul administrativ și obiectul său licit (conformitatea conținutului său cu normele juridice având forță superioară)	295
§1. Generalități	295
§2. Piramida surselor dreptului	296
§3. Ce anume trebuie să respecte un act administrativ, pentru a fi considerat legal?	301
C. Violarea directă a unui act cu forță juridică superioară	306
§1. Obligația de conformare	306
§2. Obligația de compatibilitate	307
<i>Secțiunea a 5-a. Cauza licită – problema oportunității actului administrativ</i>	307
A. Noțiune	307
§1. Considerații introductive	307
§2. Definiții	308
§3. Posibile elemente de oportunitate (discreționare)	317
§4. Forme ale exercitării anormale a puterii discreționare cu care este investită administrația (vicii ale cauzei actului administrativ)	320
B. Controlul oportunității de către instanța de contencios administrativ	324
§1. Posibile întinderi ale controlului jurisdicțional	325
§2. Poate fi apreciată oportunitatea unui act administrativ de către instanța de contencios? O teorie proprie asupra controlului „normal” de oportunitate în condițiile Legii contenciosului administrativ și Codului administrativ	327

PARTEA A II-A. REGIMUL JURIDIC

Capitolul I. Intrarea în vigoare a actelor administrative	345
<i>Secțiunea 1. „Intrare în vigoare”: noțiune și posibile interferențe</i>	345
§1. Emiterea, existența și intrarea în vigoare a actelor administrative	346
§2. Obligatorietatea, opozabilitatea, executabilitatea și intrarea în vigoare a actelor administrative	350
§3. Concretizarea și intrarea în vigoare a actului administrativ	354
<i>Secțiunea a 2-a. Momentul la care intră în vigoare actele administrative</i>	357
§1. Regula	357
§2. Inversarea regulii	359
§3. Excepții	362
 Capitolul al II-lea. Ieșirea din vigoare a actelor administrative	368
<i>Secțiunea 1. Un act juridic contrar</i>	368
A. Revocarea actelor administrative	368
§1. Introducere	368
§2. Noțiune. Terminologie. Tipuri	369
§3. Există un principiu al revocabilității actelor administrative?	371
§4. Articolul 1 alin. (6) LCA: o ambiguitate, devenită „clasică”, a legiuitorului nostru, care încă mai naște controverse	374
§5. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului – un izvor de drept care trebuie valorificat	388
§6. Regulile de revocare. Propunere pentru un sistem coerent	396
6.1. Actele normative	396
6.2. Actele individuale	400
§7. Condițiile de valabilitate a actului de revocare	420
§8. Efectele revocării	426
B. Abrogarea actelor administrative	427
§1. Noțiune. Raporturile abrogării cu revocarea actelor administrative	427
§2. O ipoteză specială de abrogare a actelor administrative	430
C. Anularea contencioasă a actelor administrative	432
D. Suspendarea actelor administrative	435
§1. Considerații generale	435
§2. Cauza suspendării unui act administrativ	435
§3. Tipuri de suspendare	436
§4. Încetarea suspendării	451

§5. Efectele suspendării	457
<i>Secțiunea a 2-a. Un fapt juridic extinctiv</i>	459
A. Executarea și ajungerea la termen a actelor administrative	460
§1. Executarea materială a actelor administrative	460
§2. Ajungerea la termen a actelor administrative	464
B. Caducitatea actelor administrative	465
§1. Etimologie. Definiție. Trăsături	465
§2. Un concept „risipit”. Terminologie legislativă și jurisprudențială	471
§3. Un concept coerent cu fundament unic: dispariția unui element esențial al actului administrativ	472
§4. Compararea caducității cu alte instituții ale dreptului administrativ	477
C. Prescripția și actul administrativ	486
§1. Generalități	486
§2. Actele administrative „prescriptibile”	488
§3. Caducitatea și prescripția. Conexiuni și delimitări	490

Capitolul al III-lea. Sancțiunile aplicabile actelor administrative ilegale.

Teoria nulității în dreptul administrativ și consecințele ei 494

Secțiunea 1. Noțiunea de sancțiune a unui act administrativ ilegal.

Posibile confuzii de planuri 494

A. Sancțiune și viciu de ilegalitate 495

B. Sancțiune și modalitate de scoatere din vigoare 495

§1. Nulitatea și revocarea 496

§2. Nulitatea și anularea 496

Secțiunea a 2-a. Tipologia sancțiunilor actului administrativ 497

A. Varii teorii cu privire la nulitate 498

§1. Teoria monopartită 498

§2. Teoria bipartită 498

§3. Teoria tripartită 499

B. Nulitatea actului administrativ: repere vechi și noi 500

§1. Distincția civilistă tradițională *nulitate absolută – nulitate relativă* și (in)aplicabilitatea ei în dreptul administrativ 501

§2. Nulitatea actului administrativ: absolută sau relativă? 502

§3. Există (totuși) nulități relative în dreptul administrativ? 504

§4. Distincția nulitate absolută – nulitate relativă din perspectivă procesuală 509

C. Inexistența actului administrativ 520

§1. Noțiune 520

§2. Inexistența de fapt și inexistența juridică 523

§3. Inexistența ante-existență și inexistența post-existență _____	523
§4. Vicii ale actului care atrag sancțiunea inexistenței sale _____	524
<i>Secțiunea a 3-a. Efectele nulității</i> _____	528
A. Principiul: desființarea totală și retroactivă a tuturor efectelor (juridice și materiale) produse de actul nul _____	528
§1. Desființarea retroactivă a efectelor juridice ale actului nul _____	528
§2. Desființarea efectelor juridice ale actelor subsecvente _____	529
§3. Repunerea destinatarului actului în situația anterioară emiterii actului administrativ anulat _____	530
B. Remedii sau pseudo-remedii pentru salvarea actului de la nulitate: principiul (teoria) salvagădării actului _____	531
§1. Desființarea efectelor actului numai pentru viitor _____	531
§2. Refacerea actului administrativ _____	533
§3. Confirmarea actului nul și acoperirea viciilor de formă/procedură – două noțiuni distincte adesea confundate _____	534
§4. Ratificarea actului administrativ _____	536
§5. Conversiunea actului administrativ _____	537
<i>Secțiunea a 4-a. O altă consecință importantă a nulității actului administrativ: angajarea răspunderii patrimoniale a administrației publice pentru actele ilegale</i> _____	537
§1. Despre răspunderea juridică și categoriile ei. Viziunea legiutorului _____	538
§2. Despre răspunderea „administrativă” și raporturile sale cu răspunderea „civilă” și cea „penală” _____	539
§3. Despre răspunderea administrativ-patrimonială și raporturile sale principiale cu răspunderea civilă _____	543
§4. Despre răspunderea administrativ-patrimonială și autoproclamata sa autonomie _____	544
§5. O concluzie: actul administrativ ilegal – izvor al unei „răspunderi-curcubeu” _____	546
Concluzii _____	551
Index alfabetic _____	555