

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

Secțiunea a 3-a. Exorbitanța¹ actului administrativ față de dreptul comun

13. Deși, așa cum s-a subliniat², niciun text de lege ori hotărâre judecătorească de orientare a jurisprudenței nu afirmă în mod explicit că actelor administrative nu le sunt aplicabile *de plano* regulile din Codul civil care reglementează raporturile dintre particulari, această idee pare să fie în afara oricărei discuții. Nici măcar metoda de studiu al celor două tipuri de acte juridice (actul civil și actul administrativ) nu este aceeași; cu atât mai mult, clasificările, condițiile de valabilitate, efectele etc. par să difere fundamental³.

Vom spune, așadar, că actul administrativ este subiect al unor reguli exorbitante față de dreptul comun: este *unilateral* prin excelență (1), este *obligatoriu* (2) și *executoriu*, bucurându-se, atunci când îndeplinește anumite condiții, de *privilegiul prealabilului* (3); în fine, se bucură și de un cert *privilegiu de jurisdicție* (4).

§1. Unilateralitatea actului administrativ

a) Act unilateral - act privilegiat

14. Actul administrativ este prin excelență un act unilateral. Aceasta înseamnă că emiterea lui presupune un singur autor⁴, producerea efectelor juridice de către

¹ Terminologic, noțiunea de „exorbitanță” vine din lat. *ex* (în afara) și *orbita* (bornă, măsură). Am ales să tratăm sub această denumire capitolul referitor la trăsăturile actelor administrative, dintr-un motiv foarte simplu: termenul „exorbitanță”, singur, este în măsură să scoată în evidență ideea că actul administrativ are anumite caracteristici care îl pun într-o lumină aparte, distinctă de cadrul natural în care regăsim actele juridice civile. Și, mai mult, în raport cu acestea din urmă, actele administrative sunt privilegiate, căci în aceasta rezidă, în final, exorbitanța: totalitatea privilegiilor conferite de lege actelor administrative.

² B. SEILLER, *L'exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux*, în *L'exorbitance du droit administratif...*, op. cit., p. 107.

³ De pildă, în dreptul privat nu se studiază aplicarea actelor juridice civile în timp; sau, cel puțin, nu aceasta este metoda de abordare a subiectului. De asemenea, cum vom vedea, voința administrației nu este analizată așa cum, bunăoară, sunt puse sub lupă cele două voințe private care se întâlnesc; și aceasta dintr-un motiv foarte simplu: pentru că viciile de consimțământ, așa cum sunt ele studiate în dreptul privat, sunt în principiu excluse în dreptul public. Totuși, asta nu înseamnă deloc că, în cazul actelor administrative, Codul civil este exclus în totalitate de la aplicare: prin fanta creată de art. 28 LCA, regulile acestuia capătă aplicabilitate subsidiară, în măsura în care acestea nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice și particulari (adică tocmai cu acest regim exorbitant). Însă, tocmai această expresie utilizată de art. 28 întărește ideea după care „specificul raporturilor de putere publică” este diferit de conținutul regulilor existente în Codul civil, deci nu poate fi guvernat de acestea, ci de reguli de asemenea „speciale”.

⁴ Dacă am utiliza un limbaj „de drept comun”, civilist, am spune că actele administrative presupun o singură „parte”. În dreptul administrativ însă, acest limbaj este unul inadecvat. Unilateralitatea fiind esențială în dreptul public, un veritabil privilegiu al administrației, așa cum

acesta făcându-se fără consimțământul destinatarului său. Iar acest privilegiu al unilateralității se justifică prin preeminența interesului public (incarnat în administrație) față de interesele private. Astfel, tehnicile contractuale utilizate în dreptul privat ar fi, fără îndoială, ineficiente în raporturile dintre administrație și particularii atât de diverși în voințe, nevoi și pretenții¹. Și, chiar dacă astăzi contractele administrative tind spre multiplicare și diversificare, procedeul unilateral rămâne fundamental pentru viața administrației: sau, potrivit doctrinei occidentale actuale, puterea de a adopta decizii se impune prin singura voință a autorului lor și, în consecință, independent de consimțământul celor pe care îi vizează; este o putere remarcabilă a administrației: prima dintre prerogativele puterii publice².

Procedeul unilateral este, așadar, cel necesar administrației, întrucât numai astfel actul își poate produce efectele fără consimțământul destinatarilor săi³. Atât importanța practică, cât și ideea de privilegiu al unilateralității sunt vizibile mai ales atunci când voința administrației impune sarcini particularilor (creează obli-

vom vedea, termenii utilizați sunt cei de *autor* al actului administrativ (sau organ emitent), respectiv *destinatar* (persoana căreia i se adresează). Totuși, trimiterea la dreptul privat nu este lipsită de orice importanță practică, întrucât, uneori, în cazul actelor administrative complexe, putem avea mai mulți autori, dar care se află pe aceeași poziție juridică (de aceeași „parte” a raportului juridic creat de act).

¹ Sau, după cum se exprima Gaston Jèze acum aproape un secol în paginile unei prestigioase reviste românești (G. JÈZE, *Le service public*, în *Revista de drept public*, 1926, p. 169), procedeul de drept public își are justificarea în însăși inegalitatea intereselor în conflict: interesul public trebuie să prevaleze față de cel privat. Tocmai de aceea administrația publică trebuie să aibă la îndemână un procedeu care să fie apt să depășească o eventuală rezistență a particularilor. Or, mecanismul contractual ar fi ineficient, căci se bazează pe egalitatea părților, de vreme ce are la bază consimțământul acestora (a se vedea și B. SEILLER, *op. cit.*, p. 107-108). Un alt autor, într-un studiu remarcabil (G. DUPUIS, *op. cit.*, p. 205-206), pornind de la un exemplu comparativ între un contract de închiriere a unui imobil și rechiziția acestuia în vederea satisfacerii momentane a unor nevoi locative stringente cauzate de o calamitate naturală, arată că *există două moduri distincte de a fabrica dreptul*: fie dreptul este „*vrut*” de către cei cărora li se aplică, extrăgându-și valoarea din consimțământul acestora, fie el există în ciuda lor, **în afara voinței acestora** și în pofida consimțământului lor. Ultima este metoda unilaterală (dreptul „*impus*”, am adăuga noi); în exemplul de mai sus (rechiziția temporară a unui imobil), drepturile și obligațiile sunt impuse proprietarului, fie că vrea, fie că nu vrea, sau, mai exact în speță, *contra voinței lui și mai precis pentru a o înfrânge* (s. aut.). Art. 143 alin. (2) PLCPA întărește această idee: „Voința juridică exprimată prin intermediul actului administrativ trebuie să cuprindă *intenția neîndoielnică* [s.n., Ov.P.] a autorității sau, după caz, autorităților de a produce efecte juridice”.

² R. CHAPUS, *Droit administratif général*, T. 1, 15^e éd., Montchrestien, Paris, 2001, nr. 668.

³ B. SEILLER, *op. cit.*, p. 108. De la aceeași premisă pleacă și un alt autor atunci când își propune să studieze unilateralitatea unui act juridic: *actul unilateral este o decizie a cărei valoare juridică este independentă de consimțământul destinatarilor săi*. Altfel spus, actul unilateral pune drepturile și obligațiile în contul subiectelor de drept, active sau pasive, independent de consimțământul lor (G. DUPUIS, *op. cit.*, p. 205).

gații pentru aceștia)¹. Tehnica contractuală ar fi inutilă, chiar ridicolă în aceste situații: oare cum ar fi ca particularii să poată fi obligați la plata impozitelor ori a unor amenzi contravenționale numai dacă își dau consimțământul? Astfel, raportat la situația unui particular care nu își poate impune voința unilateral în fața celorlalți pentru a-și satisface *propriile interese* (prin definiție *private*), administrația este așezată într-o poziție privilegiată, căci, pentru satisfacerea unui *interes social (public)*, își poate impune voința (prezumată, de asemenea, a fi *socială*), chiar în contra consimțământului destinatarilor actului emis². Acest prim privilegiu este, așadar, unul **general** (specific tuturor actelor administrative, fără excepție): ideea este întărită, așa cum am mai spus, de prevederile art. 143 alin. (1) PLCPA: „Actul administrativ exprimă voința juridică unilaterală a uneia sau a mai multor autorități, indiferent de numărul persoanelor fizice sau juridice care participă la emiterea sau adoptarea sa (...)”.

b) Excepțiile aparente de la unilateralitate

15. Dacă admitem faptul că unilateralitatea este de esența actelor administrative, fiind inclusă în chiar definiția acestora, orice excepție de la caracterul unilateral nu poate fi decât aparentă.

Excepțiile întăresc regula, se spune. Cu atât mai mult, credem noi, afirmația este valabilă pentru excepțiile aparente. Căci, în cazul de față, cele trei asemenea „excepții” relevate de doctrina noastră³ nu fac decât să scoată în evidență, și în situații „limită”, caracterul esențialmente unilateral al actului administrativ.

16. (i) Actele emise de organele administrative pluripersonale. Astfel, în urma deliberărilor care au loc în cadrul unor asemenea organe administrative, de

¹ De altfel, sunt foarte rare actele administrative care creează numai drepturi sau numai obligații în favoarea (ori sarcina) destinatarilor săi. De regulă, orice act administrativ creează un complex de drepturi și obligații, însă, în funcție de predominanța unora sau a altora, vom spune că un anumit act administrativ este favorabil sau defavorabil particularului. Bunăoară, o autorizație de construire creează în primul rând dreptul de a construi într-un anumit fel (respectând proiectul anexat autorizației), dar cuprinde și numeroase limitări (deci obligații) în sarcina beneficiarului său.

² Ar fi fals să credem că actul unilateral este fundamental etatic sau, cel puțin, public, atrage atenția un autor francez (G. DUPUIS, *op. cit.*, p. 209). El există peste tot: în dreptul familiei (sub forma lui *patria potestas* exercitată de părinți asupra copiilor) ori în dreptul muncii (bunăoară, dreptul angajatorului de a-l sancționa pe angajat). De acord cu această afirmație. Însă, nu credem că, așa cum conchide autorul citat, în mod normal, actul unilateral dispare de peste tot, atât timp cât „dominarea (exploatarea) omului de către om” tinde să se șteargă, fapt care caracterizează statul care evoluează de la autocrație la democrație. Procedul unilateral nu este specific numai regimurilor totalitare (deși el este exagerat în aceste regimuri); a renunța complet la el echivalează cu instaurarea haosului: cum ar fi un stat fără justiție (sau o justiție care se pronunță numai dacă se realizează o tranzacție între părțile litigante)? Căci și *juris dictio* (ca și „*administratio*”) se întemeiază în mod fundamental pe procedul unilateral...

³ T. DRĂGANU, *op. cit.*, p. 56-60; I. IOVĂNAȘ, *op. cit.*, p. 15-16.

regulă, unii membri ai acestora votează *pentru* adoptarea actului, alții *contra*, iar alții *se abțin*. Doctrina noastră¹ și-a pus întrebarea – inutil, credem noi, căci subiectul nu a suscitat vreodată probleme jurisprudențiale – în ce măsură aceste acte sunt unilaterale sau multilaterale. Sunt unilaterale, s-a răspuns, căci voințele membrilor sunt irelevante juridic privite *ut singuli*; ceea ce contează este voința organului administrativ (mai exact, a persoanei juridice de drept public, exprimată prin intermediul acestui organ), voință unică, melanj al voințelor membrilor săi. Cu alte cuvinte, am spune noi, actul în cauză are un singur autor: organul administrativ, iar nu mai mulți – membrii acestuia. De altfel, situația este identică cu aceea a persoanelor juridice de drept privat (societăți, asociații, fundații etc.) care, la rândul lor, își manifestă voința „societară” prin intermediul organelor lor de conducere (adunări generale, consilii de administrație etc.).

17. (ii) Actele emise în comun de mai multe organe administrative. Deși această problemă este, într-o oarecare măsură, mai complexă decât precedenta, nici ea nu a suscitat discuții deosebite. Fie că este vorba despre două organe aflate pe aceeași poziție în ierarhia administrativă² ori despre un organ nestatal și o autoritate administrativă³, răspunsul a fost același: actul în cauză este tot unilateral, pentru că, spre deosebire de contractele civile, având dublu obiect și dublu scop, în cazul de față cele două voințe converg înspre realizarea aceluiași obiect și aceluiași scop⁴. Chiar dacă nu contestăm aceste argumente, preferăm totuși

¹ A se vedea R.N. PETRESCU, *op. cit.*, p. 308; I. IOVĂNAȘ, *op. cit.*, p. 16.

² De exemplu, o notă comună ori un ordin comun al mai multor ministere. Bunăoară, prin Nota comună nr. 194 din 26 septembrie 2001 (nepublicată), Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, Ministerul Apărării Naționale și Serviciul Român de Informații au reglementat printr-un act unitar organizarea aplicării Legii nr. 164/2001 privind pensiile militare de stat (republicată în M. Of. nr. 748 din 14 octombrie 2002, dar abrogată prin Legea nr. 263/2010, M. Of. nr. 852 din 20 decembrie 2010, aceasta din urmă fiind în prezent abrogată prin Legea nr. 360/2023, M. Of. nr. 1089 din 4 decembrie 2023). Ideea este confirmată și de prevederile art. 3 alin. (1) lit. a) PLCPA care menționează expres că actul administrativ reprezintă „manifestarea de voință a uneia sau mai multor autorități publice”.

³ De pildă, potrivit art. 25 alin. (1) și (2) din O.G. nr. 79/1999 privind organizarea activității practicienilor în reorganizare și lichidare (publicată în M. Of. nr. 421 din 31 august 1999 și abrogată ulterior prin O.U.G. nr. 86/2006, republicată în M. Of. nr. 724 din 13 octombrie 2011), orice modificare și/sau **completare** a regulamentului Uniunii Naționale a Practicienilor în Reorganizare și Lichidare din România (UNPRL) se face de către Congresul Uniunii, urmând a fi aprobată prin ordin al ministrului justiției. Așa cum vom vedea, suntem în prezența unui act administrativ complex (*infra*, nr. 59).

⁴ T. DRĂGANU, *op. cit.*, p. 56-60; I. IOVĂNAȘ, *op. cit.*, p. 15; R.N. PETRESCU, *op. cit.*, p. 308. Suntem de acord și cu opinia aceluiași autori în sensul că, în speță, nu avem o singură voință juridică. Sunt două voințe distincte, chiar dacă ele converg, producând aceleași efecte. Pe de altă parte însă, distincția act unilateral – act bilateral nu are drept criteriu numărul de voințe angrenate în act, ci, într-un limbaj civilist, numărul de *părți*; or, în cazul de față, organele implicate sunt pe aceeași poziție juridică, de aceeași parte a raportului juridic care se creează între administrație și administrați.

teoria unui cunoscut doctrinar francez contemporan¹, potrivit căreia criteriul distincției dintre actele unilaterale și cele bilaterale este – cel puțin în dreptul public – acela al *conținutului actului*, raportat la *destinatarul său*: subiectul (subiecții) de drept asupra căruia (căroră) actul administrativ își va produce efectele. Astfel, dacă un asemenea act este destinat să producă efecte *pentru terți*, vorbim despre un act unilateral; dimpotrivă, dacă actul în cauză este emis pentru a-și produce efectele față de *autorii* săi (care vor deveni, astfel, *părți*), vom fi în prezența unui act bilateral².

18. (iii) Actele administrative emise la cerere. Această excepție aparentă de la unilateralitatea actului administrativ a suscitat cele mai multe discuții, nu neapărat la nivelul soluției date dilemei, cât la cel al argumentelor aduse în susținerea caracterului unilateral³. Cât despre noi, susținând aceeași idee, vom arăta următoarele:

Privilegiul unilateralității actelor administrative se întemeiază, practic, pe puterea publică cu care aceste acte sunt „infestate”. Cu alte cuvinte, puterea publică inerentă acestor acte este cea care poate genera efecte juridice, în ciuda caracterului lor unilateral, atipic pentru dreptul privat. Iar această constatare este de esența actelor administrative, reprezentând o regulă a lor.

Or, în opoziție, actul juridic privat – clasic – își poate produce efectele juridice depline doar dacă se întâlnește cu o altă voință: în cazul actelor sinalagmatice, cauza juridică a fiecărei manifestări de voință rezidă în reprezentarea mentală a

¹ R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 467-468 (nr. 653).

² Iată de ce o autorizatie de construire, emisă la cererea beneficiarului, este un act unilateral: primarul (emitentul) urmărește ca acest act să își producă efectele tocmai față de acest destinatar – un *terț* (chiar dacă unul pe care actul îl vizează). Dimpotrivă, contractul de achiziție publică rămâne un acord de voințe (sau cel puțin înglobează un asemenea acord), de vreme ce atât autoritatea contractantă, cât și particularul sunt *autori* ai actului, deci *părți* față de care contractul își produce efectele.

³ Deosebit de interesant este argumentul adus de T. DRĂGANU (*op. cit.*, p. 58) în sensul că un asemenea act nu are o natură contractuală, întrucât nu creează, modifică ori desființează o situație juridică individuală (deci nu este un act subiectiv), ci doar atribuie beneficiarului o situație juridică generală, un număr de drepturi și obligații, care nu sunt create prin actul administrativ, ci sunt dinainte stabilite pe cale generală de lege (deci este un act condiție). Având la bază, așadar, distincția dintre acte subiective și acte condiție (pentru dezvoltări, a se vedea *infra*, nr. 83-84), argumentul nu poate fi reținut la o analiză mai atentă. Pentru că, așa cum arată unul dintre creatorii distincției indicate, deși un contract (de vânzare-cumpărare, bunăoară) este un act subiectiv, căci creează o situație juridică nouă – drepturi și obligații cu privire la remiterea prețului și a bunului –, un asemenea contract este – ca și un act administrativ emis la cerere – și un act condiție, căci îl învestește pe cumpărător în statutul general de *proprietar*, de asemenea stabilit dinainte de lege (G. JÈZE, *Cours de droit public*, Giard & Bière, Paris, 1913, p. 31). În concluzie, ambele acte sunt, dintr-un anume punct de vedere, acte condiție, deci criteriul de distincție propus nu este operant.

celeilalte voințe concurente¹: ce ar reprezenta, bunăoară, oferta fără acceptare ori acceptarea în lipsa unei oferte²? Efectele specifice unui contract – actul juridic civil fundamental – nu se pot produce decât împreună. Ele formează o unitate juridică, iar în practică aceasta cu greu ar putea fi desfăcută altfel decât pentru rațiuni didactice.

Întorcându-ne la actul administrativ – în cazul nostru emis la cerere (de exemplu, autorizația de construire), vom observa că, chiar dacă, pragmatic, cererea și autorizația nu pot fi concepute decât împreună, nu același lucru îl putem spune despre producerea efectelor juridice, respectiv cauza actului. Căci autorizația în cauză, ca oricare alt act administrativ, are drept cauză principală satisfacerea unui interes public³. Or, așa fiind, chiar dacă admitem că cererea împreună cu autorizația de construire formează, împreună, un acord de voințe, acesta nu este similar unui conținut într-un contract. Căci ele nu pot fi puse în același plan, nu au aceeași consistență juridică. Vom observa astfel că, dacă, prin absurd, am elimina din „peisaj” cererea particularului în vederea emiterii autorizației și aceasta ar fi totuși emisă, chiar dacă în mod ilegal (căci îi lipsește o condiție esențială de procedură), ea ar produce totuși efecte juridice în temeiul prezumției de legalitate de care se bucură actele administrative⁴. Or, dacă așa stau lucrurile, cum efectele juridice aparțin autorizației și *numai* autorizației, aceasta rămâne un act unilateral, chiar fiind emisă la cerere.

¹ Pentru analiza diferitelor teorii asupra problemei, se vedea P. VASILESCU, în Ș. DIACONESCU, P. VASILESCU, *Introducere în dreptul civil*, vol. II, Ed. Hamangiu, București, 2023, p. 118-122.

² Nu este în intenția noastră de a nega anumite teorii moderne care atașează ofertei – act civil unilateral – anumite efecte juridice. Pentru că problema nu se pune astfel. Căci, chiar dacă admitem asemenea efecte, **ele se întorc, eventual, împotriva autorului său**; dimpotrivă, în cazul actului administrativ – și aceasta dorim să subliniem – se pot crea obligații **în sarcina terților** – destinatari ai actului –, lucru imposibil în cazul actelor juridice civile (*principiul res inter alios acta*). Mai exact spus, potrivit unei teorii moderne, actul civil este „dublu unilateral”: pe de o parte, din punctul de vedere al *autorului* (părții de la care emană) – unul (a) singur (ă); pe de alta, al *sensului* în care își produce efectele sale: întotdeauna împotriva autorului său, care astfel se obligă. Dimpotrivă, actul administrativ este unilateral numai din primul punct de vedere: căci, în ceea ce privește efectele sale, printr-un asemenea act administrația se poate obliga ea însăși, **dar poate obliga și un particular, terț față de act!** (pentru detalii cu privire la actul unilateral în dreptul privat, a se vedea P. VASILESCU, *Relativitatea actului juridic civil*, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 132 și urm.).

³ Putem spune că această autorizație nu creează dreptul de a construi (căci acesta preexistă, fiind un atribut al dreptului de proprietate asupra terenului), ci doar îl recunoaște și îl modelează. Deci numai în subsidiar cauza actului este aceea de a satisface interesul privat al beneficiarului (și în această calitate să poată fi legată de cerere), căci, în principal, prin trasarea clară a formei exterioare a acestui drept (materializată în construcția viitoare), autorizația urmărește respectarea, de către beneficiar, a anumitor reguli de urbanism (regim de înălțime, alinieri și retrageri, respectarea indicatorilor POT și CUT, reguli de volumetrie și cromatică, estetică urbană etc.), ori de construire (rezistență mecanică și stabilitate, securitatea la incendii etc.).

⁴ Pentru detalii despre această prezumție, a se vedea A. IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, nr. 128.

Aplicând la această premisă principiul paralelismului de formă și competență¹, vom concluziona că actul administrativ emis la cerere își va produce efectele până în momentul revocării lui de către organul emitent. Cu alte cuvinte, dacă beneficiarul renunță la dreptul conferit de act, acest act nu devine automat ineficace², căci voința particularului nu a contribuit la aceste efecte. Nu este mai puțin adevărat însă că, dacă înregistrarea cererii la organul emitent reprezintă o premisă în vederea emiterii legale a actului, retragerea cererii (ori renunțarea la beneficiul actului) constituie o premisă a revocării lui³, actul de revocare fiind, de asemenea, unul unilateral.

§2. Obligatorietatea actului administrativ

a) Un privilegiu general, corolar al unilateralității actului administrativ

19. Am arătat anterior că menirea actului administrativ este aceea de a produce, pe cale unilaterală, efecte față de terți: destinatarii săi. Dar aceasta nu înseamnă în niciun caz că administrația nu ar fi legată prin propriile sale acte: *patere regulam quam (ipse) fecisti* – regula trebuie respectată (chiar) așa cum a fost ea făcută. Este problema caracterului obligatoriu al actului administrativ, privilegiu și limită (obligație exorbitantă) totodată, pentru administrația publică.

Mai întâi însă, trebuie lămurită problema: de ce anume obligativitatea actului administrativ reprezintă un privilegiu al acestuia, care îl face diferit față de contractul civil? Oare acesta din urmă nu este și el obligatoriu pentru părțile sale? Fără îndoială că așa este, însă, în plus, actul administrativ are o trăsătură – strâns legată de aceea pe care am studiat-o anterior (unilateralitatea sa): posibilitatea pentru acesta de a afecta situația terților fără consimțământul acestora, **prin crearea de obligații în sarcina lor**. Astfel, spre deosebire de actul civil care, chiar dacă, în situații limită, poate produce efecte juridice în *favoarea* terților, aceste efecte nu pot fi decât **drepturi**. Acest privilegiu este atât de important pentru actul emis de administrația publică, încât unii autori de prestigiu au construit în jurul său însăși definiția actului administrativ: acel act ale cărui norme au ca obiect

¹ Pe larg, a se vedea *infra*, nr. 109, respectiv nr. 127.

² Pentru susținerea în același sens, a se vedea I. IOVĂNAȘ, *op. cit.*, p. 16; R.N. PETRESCU, *op. cit.*, p. 308.

³ Pentru o interesantă conexiune cu regulile de revocare a actelor administrative, a se vedea Partea a II-a a prezentei lucrări; în esență, este vorba despre revocarea actelor administrative individuale, legale, creatoare de drepturi subiective (dobândite). În mod normal, aceste acte sunt irevocabile. Cu toate acestea, în situația în care beneficiarul actului renunță la dreptul conferit de act, nu mai există niciun impediment în calea revocării actului de către organul emitent; dimpotrivă, putem vorbi despre o obligație de revocare, căci, în lipsa voinței beneficiarului de a menține actul, acesta este cel puțin inoportun.

reglementarea raporturilor juridice între diferite persoane, altele decât autorul său¹.

În concluzie, primele două „privilegii” de care se bucură actul administrativ pot fi reunite într-o singură idee: *orice act administrativ are abilitatea „exorbitantă” de a impune obligații pe cale unilaterală*. Caracterul „obligatoriu” reprezintă astfel **conținutul** acestui privilegiu complex, în vreme ce caracterul „unilateral” ilustrează **mijlocul (maniera)** prin care acesta este pus în aplicare.

Așadar, caracterul obligatoriu este unul abstract, specific tuturor actelor administrative, pentru că, pur și simplu, nu există vreun act administrativ care să nu producă vreo obligație (ca efect juridic) în sarcina cuiva. Însă, ideea de obligativitate a actului administrativ trebuie privită și din unghiul de vedere al **conținutului** actului. Astfel, în ceea ce-i privește pe *particulari*, evident că pentru aceștia actul este obligatoriu numai referitor la obligațiile impuse, nu și la drepturile pe care le creează, drepturi pe care particularul este liber să le exercite sau nu². Dimpotrivă, dacă privim problema din punctul de vedere al *administrației publice*, pentru aceasta actul este obligatoriu de pus în aplicare indiferent dacă dă naștere la drepturi ori obligații. Și aceasta, întrucât, atunci când vorbim despre administrație ca apărătoare a interesului public, este impropriu să vorbim despre „drepturile” acesteia, pe care să fie liberă să le exercite; în realitate, administrația publică are **atribuții** care, ca natură juridică, sunt drepturi-obligații³. Această idee merită însă unele dezvoltări, făcute în continuare.

b) Întinderea și limitele caracterului obligatoriu al actului administrativ

20. (i) Act obligatoriu pentru destinatarii săi. În funcție de natura acestui act, întinderea caracterului obligatoriu este diferită. Astfel, *(i.1.) actul normativ* este emis cu scopul de a produce efecte juridice pentru întreaga societate ori pentru o anumită categorie de subiecți, determinabili după criterii obiective. Actul normativ este, așadar, obligatoriu pentru toate persoanele care au vocația de a cădea sub incidența lui. Prevederile art. 147 alin. (3) din PLCPA exprimă în mod defectuos (dar o fac, totuși) această idee: „Actul administrativ normativ este obligatoriu pentru beneficiarul actului de la momentul publicării, aducerii la cunoștință publică sau de la o altă dată prevăzută în textul său, ulterioară momentului

¹ CH. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, tome I, L.G.D.J., Paris, 1982, p. 420.

² De pildă, în clasică ipoteză a autorizației de construire, actul este obligatoriu pentru destinatar numai în ceea ce privește servituțile de urbanism și constrângerile legate de siguranța construcțiilor; nu același lucru se poate spune despre „dreptul de a construi” care rezultă din autorizație, drept pe care beneficiarul are doar libertatea să îl exercite, nefiind însă supus niciunei constrângeri în acest sens.

³ De pildă, administrația nu are de ales dacă să își exercite sau nu „dreptul” său de a pune în executare un proces-verbal de constatare a contravenției și aplicare a amenzii, recuperând de la particularul amendat suma datorată de acesta. Căci, fiind vorba despre interesul public, administrației nu îi este permis să facă remiteri de datorie.

publicării ori aducerii la cunoștință publică”. Am spus „defectuos” întrucât, pe de o parte, utilizează singularul („beneficiarul”) lăsând să se înțeleagă regula potrivit căreia această categorie de acte administrative are un unic asemenea adresatar și, pe de altă parte, pentru că sugerează că un asemenea act poate avea veritabili beneficiari (care ar trebui chemați în judecată, în contenciosul administrativ, în litigiile având ca obiect asemenea acte administrative). În schimb, (i.2.) *actul individual*, emis de administrația publică în vederea aplicării, la una sau mai multe persoane expres individualizate, a prevederilor unui act normativ (fie că este vorba despre un text de lege ori un act administrativ), nu poate crea obligații decât în sarcina destinatarului său nominalizat în cuprinsul actului¹. Articolul 147 alin. (4) PLCPA confirmă această concluzie: „Actul administrativ individual este obligatoriu pentru beneficiarul actului de la momentul comunicării beneficiarului sau destinatarului sau de la o altă dată prevăzută în textul său, ulterioară momentului comunicării, dacă legea nu prevede în mod expres altfel”.

Nuanțând puțin problema, vom constata că actele individuale *intuitu personae* nu își pot produce efectele în persoana succesorilor beneficiarului inițial, ele devenind caduce la decesul acestuia. Dimpotrivă, efectele juridice ale actelor individuale care nu au acest caracter se pot produce și în persoana succesorilor beneficiarului inițial.

21. (ii) Act obligatoriu pentru administrație. *Patere regulam quam fecisti.* Mult mai interesantă este relația dintre administrație și propriile sale acte, din punctul de vedere al obligativității acestora din urmă față de autorul actului ori alte organe administrative. Problema trebuie privită din două unghiuri de vedere distincte: primul, *dacă* actul administrativ emis poate fi revocat de către administrație (cu consecința, firește, a dispariției actului și deci a oricărei forțe obligatorii față de autorul acestuia); al doilea, care sunt raporturile dintre act și autorul său *până la* eventuala revocare. În fine, mai trebuie determinate *organele administrative* care sunt ținute la respectarea sau chiar la executarea prescripțiilor actului în cauză.

(ii.1.) *Prima problemă, a posibilității revocării actului administrativ*, își va găsi soluționarea într-un capitol viitor². Actele administrative pot fi revocate, dar după anumite reguli, deci în niciun caz liber și discreționar. La momentul oportun vom

¹ Desigur, vorbim de anumite obligații pozitive, de a **efectua** anumite prestații, care incumbă destinatarului actului. Căci nu este mai puțin adevărat că, în principiu, întreaga societate este ținută să **respecte** situația juridică născută din actul individual în favoarea (ori în defavoarea) destinatarului său. Însă aceasta este cel mult o obligație *legală*, iar nu una care să rezulte din emiterea unui act administrativ individual.

² Așa cum vom vedea în Partea a II-a a acestei lucrări.

distinge între acte normative și individuale, legale și ilegale, care creează un avantaj sau impun o sarcină particularului destinatar¹.

(ii.2.) Până la revocarea lui efectivă însă, actul este obligatoriu pentru administrație, chiar în situația în care este ilegal: *regula trebuie respectată (chiar) așa cum a fost ea făcută*. Este principiul de rezolvare a *celeia de-a doua probleme*. Așadar, din punctul de vedere al obligativității actului, administrația și particularii sunt, într-un anume fel, pe picior de egalitate: până la revocare actul este obligatoriu pentru ambii; după acest moment, el nu mai este obligatoriu pentru niciunul. Desigur, în situația în care actul administrativ este afectat de un viciu atât de grav, încât atrage sancțiunea inexistenței sale juridice, atunci *ab initio* actul nu are forță obligatorie nici pentru particulari, nici pentru administrație. Deci, și în acest caz, egalitatea de regim se păstrează.

(ii.3.) În ce privește *cea de-a treia problemă*, cea a *organelor administrative* care sunt ținute de prevederile actului, trebuie făcută distincție între actul normativ și cel individual. Astfel, **(a) actul normativ**, creator de reguli generale și impersonale, trebuie respectat ca atare de întreaga administrație: organul emitent², cel ierarhic superior, alte organe administrative, oricare ar fi locul lor în piramida administrației. Iar explicația este simplă, regăsindu-se în art. 16 din Constituție: egalitatea tuturor cetățenilor în fața legii și a autorităților publice. Astfel, dacă, prin ipoteză, un consiliu local ar adopta o hotărâre cu caracter normativ, un alt organ administrativ (chiar plasat mai sus în scara administrativă – prefectul,

¹ Foarte interesant este, în acest caz, raportul dintre ilegalitatea actului administrativ și obligativitatea sa față de organul emitent. Astfel, trebuie să pornim de la premisa că ilegalitatea este cauzată de comportamentul culpabil al administrației, prin ipoteză particularul fiind străin de acest lucru. În consecință, în cazul *actelor favorabile* acestuia din urmă, administrația nici nu poate revoca actul, dar nici nu poate refuza să îl pună în executare invocând ilegalitatea acestuia, căci ar însemna să își invoce propriul comportament culpabil, lucru evident inadmisibil; în schimb, în cazul *actelor defavorabile* particularului, ilegalitatea actului nu poate (sau nu ar trebui să poată) acționa în contra acestuia; totuși, raportat la caracterul executoriu al actelor administrative (atunci când acesta există), de vreme ce acestea se bucură de prezumția de legalitate până la revocare sau anulare, în lipsa unei suspendări exprese a acestuia (de către instanță sau de organul administrativ competent), particularul poate fi supus punerii în executare a actului administrativ nelegal. Situația este diferită totuși în ipoteza actelor administrative emise prin fraudă (prin definiție favorabile destinatarului lor) căci, în acest caz, beneficiarul nu poate invoca dreptul dobândit (care se întemeiază pe propriul lui comportament dolosiv), deci un asemenea act rămâne revocabil.

² Potrivit jurisprudenței (problemă la care vom reveni, a se vedea Partea a II-a a prezentei lucrări), pentru organul emitent actul produce efecte juridice chiar mai repede decât față de ceilalți subiecți de drept, adică de la emitere, căci de la acest moment se naște obligația publicării actului, respectiv acesta nu mai poate fi revocat decât în anumite condiții (I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 2970 din 11 iunie 2007, în R.R.D.J. nr. 1/2009, p. 79-81). Concluzia este confirmată de prevederile art. 147 alin. (1) PLCPA potrivit căreia „Actul administrativ este obligatoriu pentru autoritatea de la care emană din momentul emiterii sau adoptării lui”, alin. (2) completând ideea în sensul că „Autoritatea de la care actul emană are obligația să îl aducă la cunoștință în formele prevăzute de lege”.

Guvernul etc.) nu ar putea emite un act administrativ individual care să deroge de la această hotărâre, pur și simplu pentru că, beneficiarul acestuia dobândind o poziție privilegiată (ori, dimpotrivă, una defavorizată) față de ceilalți cetățeni, actul ar fi contrar dispozițiilor constituționale invocate, deci ilegal¹. În schimb, **(b) actul individual**, de regulă, nu leagă decât organul emitent (și, uneori, organe ierarhic inferioare acestuia) la prestații pozitive în favoarea particularului-beneficiar. Desigur însă că toate organele administrative trebuie să respecte situația juridică ce rezultă din actul administrativ și aplicarea lui.

§3. Caracterul executoriu. Privilegiul prealabilului

a) Justificare: preeminența interesului public față de interesele private

22. Administrația este garantul și gardianul interesului public. Or, acesta fiind prioritar față de interesele particularilor, apărarea sa necesită celeritate și prioritate. Sau, altfel spus, administrația trebuie să fie eficientă. Tocmai de aceea, atunci când își pun în executare propriile acte, organele administrative nu ar trebui să obțină, anterior („prelabil”) acesteia, încuviințarea instanței.

Acesta este așa-numitul *privilegiu al prealabilului*: posibilitatea conferită de lege administrației de a-și pune în executare propriile acte fără a obține, în prealabil, autorizarea justiției în acest sens.

A spune că actele administrative se bucură de privilegiul prealabilului reprezintă, în fapt, un alt fel de a spune că aceste acte sunt executorii *ex officio*, adică ele, în anumite condiții stabilite de lege, *sunt titluri executorii*. Însă, legiuitorul nostru nu a menționat în mod expres acest caracter în definiția dată actelor administrative în art. 2 alin. (1) lit. c) LCA: pe bună dreptate, căci această trăsătură nu este una, așa cum vom vedea, de esența actului administrativ. Cel puțin, nu *de lege lata*. Căci *de lege ferenda* lucrurile se complică, întrucât, potrivit art. 192 PLCPA, „Actul administrativ individual are caracter executoriu din oficiu. Punerea în executare se face în condițiile legii”. Rămâne să vedem în continuare cum va fi influențată această noțiune prin această prevedere legală.

b) Raportul dintre caracterul obligatoriu și cel executoriu, ale actelor administrative, de lege lata

23. Caracterul executoriu nu este specific tuturor actelor administrative (căci în prezent nu există un text de lege care, ca regulă generală, să-l recunoască și, chiar dacă ar fi, el oricum nu ar putea avea *de facto* aplicabilitate generală), ci

¹ Desigur, s-ar putea pune și o problemă de legalitate externă a actului, referitoare la competență, pentru că, de regulă, aceasta este exclusivă și, prin urmare, este destul de puțin probabil ca într-o anumită materie să aibă competență concurentă două organe administrative. În speță am făcut însă abstracție de această problemă, tocmai pentru a o evidenția pe aceea de legalitate internă a actului în cauză – conținutul acestuia raportat la prevederile constituționale.

numai celor care îndeplinesc anumite condiții, care derivă din chiar denumirea noțiunii: „privilegiu”, respectiv „executoriu”. Este, prin urmare, necesar a stabili exact care este raportul dintre acest caracter al actelor administrative și cel obligatoriu, mai ales că nici legiuitorul nostru nu pare să sugereze măcar anumite raporturi între cele două noțiuni, pe care mai degrabă le confundă cu seninătate. Bunăoară, potrivit art. 198 alin. (1) C. adm. „Hotărârile și dispozițiile cu caracter normativ devin *obligatorii* [s.n., Ov.P.] de la data aducerii lor la cunoștință publică”. La câteva rânduri distanță însă, este utilizată o formulă mai largă, art. 199 alin. (2) C. adm. stabilind că „Hotărârile și dispozițiile cu caracter individual *produc efecte juridice* [s.n., Ov.P.] de la data comunicării către persoanele cărora li se adresează”. În schimb, potrivit art. 275 alin. (4) C. adm., „Ordinul cu caracter normativ emis de către prefect devine *executoriu* [s.n., Ov.P.] numai după ce a fost adus la cunoștință publică”, respectiv alin. (5) „Ordinul cu caracter individual emis de către prefect devine *executoriu* [s.n., Ov.P.] de la data comunicării către persoanele interesate”. Alineatul (6) al aceluiași text de lege stabilește că „Ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență *produc efecte juridice* [s.n., Ov.P.] de la data aducerii lor la cunoștință publică și sunt *executorii* [s.n., Ov.P.]”. În fine, potrivit anexei nr. 2 a Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, prin „*aprobare*” se înțelege „opțiunea forului deliberativ al autorităților competente de încuviințare a propunerilor cuprinse în documentațiile prezentate și susținute de avizele tehnice favorabile, emise în prealabil. Prin actul de aprobare (lege, hotărâre a Guvernului, hotărâre a consiliilor județene sau locale, după caz) *se conferă documentațiilor¹ putere de aplicare* [s.n., Ov.P.] (...)”. Observăm astfel că aceste formule diverse, utilizate atât la actele normative, cât și la cele individuale, par a fi folosite absolut la întâmplare, pentru că nu există niciun motiv pentru care ordinele prefectului, indiferent de natura lor, să fie toate executorii, în vreme ce actele consiliilor locale, respectiv ale primarilor, să fie doar obligatorii ori să producă efecte juridice (fără a fi și executorii). Tocmai de aceea este importantă clarificarea raporturilor dintre „obligatoriu” și „executoriu”, reperele acestora putând fi schițate cu ajutorul câtorva idei:

24. (i) Formula de maximă generalitate (abstractizare). Afirmția că actele administrative „*produc efecte juridice*” reprezintă o asemenea formulă, atât din perspectiva categoriilor de acte administrative cărora li se poate aplica, cât și din aceea a efectelor produse. Momentul caracterizat astfel este acela în care actul administrativ, generând drepturi și *obligatii*, dă naștere, modifică ori stinge

¹ Documentațiile (de amenajarea teritoriului – PATN, PATJ sau PATZ – ori de urbanism – PUG, PUZ, PUD) legal aprobate potrivit prevederilor Legii nr. 350/2001 au natura juridică de acte normative, de vreme ce instituie reguli de aplicabilitate generală și repetată care vizează modul de utilizare a unei suprafețe de teren de întindere variabilă (de la întregul teritoriu al României la o parcelă de câteva zeci/sute de mp).

raporturi juridice. Această formulă este specifică, aşadar, atât actelor normative, cât şi celor individuale, indiferent deci dacă ele sunt susceptibile de executare *materială (concretă)*, ori doar de aplicare *imaterială (abstractă)*. Aşa cum vom vedea ulterior¹, de regulă, acest moment coincide cu acela al divulgării actului administrativ prin publicare ori comunicare;

25. (ii) O formulă (aproape) similară. În cazul actelor *normative*, această formulă se apropie destul de mult de aceea că actele administrative „*dobândesc putere de aplicare*”, adică *forţă juridică*. Este momentul în care un act normativ devine susceptibil de a fi pus în practică (aplicare), transformându-se din simplu proiect în veritabil act juridic. Pentru ca punerea în aplicare să fie efectivă mai lipseşte doar operaţiunea de aducere a conţinutului actului la cunoştinţă publică;

26. (iii) O formulă (practic) sinonimă. Dacă privim lucrurile cu atenţie, noţiunea de „*producere a efectelor juridice*” se suprapune perfect peste aceea că „*actul devine obligatoriu*”, întrucât, de vreme ce între efectele juridice produse de act se numără şi *obligaţiile*, acestea se regăsesc în patrimoniul destinatarilor actului administrativ de îndată ce efectele juridice ale acestuia s-au produs. Şi, aşa cum am văzut mai sus, acest caracter obligatoriu este specific tuturor actelor administrative, indiferent dacă ele pot fi executate material sau nu. Întrebarea este însă cum sunt aduse la îndeplinire, în mod concret, aceste obligaţii. Iar răspunsul este diferenţiat, în funcţie de natura actului administrativ în cauză. Astfel, desigur că, principal, obligaţiile create de un act administrativ (indiferent că acestea sunt pozitive, în cazul unei norme operative, ori negative, în cazul unei prohibitive) se aduc la îndeplinire *voluntar* de către subiecţii de drept cărora li se adresează. În cazul în care aceste obligaţii sunt încălcate însă, reinstituirea ordinii juridice se poate realiza astfel:

(iii.1.) *în cazul actelor normative*, încălcarea caracterului lor obligatoriu reprezintă, de regulă, o abatere (disciplinară) ori o contravenţie; prin urmare, soluţia constă în emiterea unui act (individual) de sancţionare în sarcina celui vinovat, act care, la rândul său, fie va fi respectat (executat) de bunăvoie, fie va fi pus în executare, aşa cum vom vedea mai jos, de către administraţia publică, utilizând forţa de constrângere a statului care-i stă la dispoziţie;

(iii.2.) *în cazul actelor individuale favorabile destinatarilor lor*, dacă ele produc obligaţii în sarcina administraţiei publice pe care aceasta nu le respectă (realizează), în lipsa vreunei prevederi legale exprese, cel vătămat trebuie să se adreseze instanţei (cele de contencios administrativ) pentru a-şi vedea dreptul realizat material. Acelaşi lucru se întâmplă şi dacă un alt particular, prin acţiunea sa, încalcă dreptul subiectiv conferit prin act destinatarului, cu precizarea că, în această ipoteză, instanţa competentă ar trebui să fie cea civilă, de vreme ce este vorba despre un litigiu între doi particulari;

¹ *Infra*, nr. 319 şi urm.

(iii.3.) *în cazul actelor individuale nefavorabile destinatarilor lor, dar care cuprind obligații de a nu face (prohibitive)*, care nu sunt, așadar, susceptibile de o veritabilă executare materială (de regulă, actele care stabilesc sancțiuni contravenționale complementare: interdicția de a conduce autovehicule pe drumurile publice pentru o anumită perioadă – ca, de altfel, suspendarea oricărei autorizații administrative –, interdicția de intrare pe stadioane pentru o perioadă de timp etc.), în caz de nerespectare, conduita celui vinovat va fi sancționată printr-un nou act contravențional (dar, de această dată, unul susceptibil de executare materială) ori chiar penal.

(iii.4.) *în fine, în cazul actelor individuale nefavorabile destinatarilor lor și care cuprind obligații de a face, susceptibile de executare materială*, în anumite condiții (indicate mai jos), administrația își poate executa singură propriile acte. Vom spune deci că acestea sunt „executorii”. Desigur, nimeni nu ne împiedică să considerăm „executorii” toate actele administrative, pentru simplul fapt că ele au „forță de aplicare”, însă asta nu diferă cu nimic față de caracterul lor obligatoriu, deci dualitatea de limbaj juridic (utilizată, uneori, în mod regretabil, chiar de legiuitor) nu poate fi decât sursă de confuzii. Caracterul „executoriu” al unui act administrativ trebuie să fie altceva decât caracterul „obligatoriu”, și anume una dintre modalitățile prin care, în cele din urmă, acest conținut obligatoriu al actului este adus la îndeplinire, fie că este vorba despre același act administrativ (deopotrivă obligatoriu și executoriu), fie că sunt două acte distincte: un act administrativ obligatoriu, dar nesusceptibil de executare materială, care este adus la îndeplinire (ori al cărui conținut, în caz de nerespectare, este asociat cu o sancțiune aplicată) cu ajutorul unui alt act administrativ având acest caracter executoriu.

În concluzie, *de lege lata*, pentru a fi altceva decât caracterul obligatoriu, cel executoriu ar trebui să reprezinte o noțiune apropiată de ceea ce, în materia executării silit, se numește „titlu executoriu”: sunt actele administrative asemenea titluri executorii? Unele dintre ele, în anumite condiții.

c) Condiții de existență: un privilegiu „selectiv”

27. Așadar, se bucură de privilegiul prealabilului doar actele administrative care îndeplinesc anumite condiții. Acestea trebuie cumulate, iar nu alternate, așa încât privilegiul prealabilului se dovedește a fi unul destul de „pretențios” cu alegerea actelor cărora li se aplică.

28. (i) actul trebuie să conțină obligații susceptibile de executare materială (voluntară ori silită). Astfel, potrivit art. 628 alin. (1) C. proc. civ., „Pot fi executate silit obligațiile al 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 titlul executoriu”. Pentru cele care nu înde-

plinesc această condiție, afirmarea caracterului *obligatoriu* (existența forței de aplicare) este suficientă. În consecință, nu se pune problema ca actele *normative* să fie executorii; așa cum am arătat mai sus, ele se **aplică** (se pun în executare) prin intermediul unor acte individuale, despre care se poate discuta dacă sunt executorii sau nu. Dar nici măcar actele *individuale* nu sunt toate posibil de executat material, ci numai acelea care au un conținut epuizabil și care necesită prestații materiale. De pildă, o hotărâre de consiliu local prin care unei persoane i se conferă titlul de cetățean de onoare al unui municipiu nu poate presupune o executare materială; prin urmare, nu credem că, în cazul acesteia, se poate vorbi despre un caracter executoriu;

29. (ii) actul trebuie să stabilească un raport juridic administrativ în care administrația este „creditor”. Nu este suficient, așadar, ca un act administrativ să fie *executabil* material, pentru a fi vorba despre un veritabil „privilegiu” în acest sens. Astfel, o autorizație de construire, bunăoară, este susceptibilă de executare materială, însă nu poate fi pusă în executare utilizând forța de constrângere a statului. Pe de o parte, administrația publică nu-l poate obliga pe destinatarul actului să-și exercite drepturile care decurg din acesta: cum am spus anterior, caracterul obligatoriu al actului nu vizează drepturile care decurg din acesta, ci doar obligațiile. Pe de altă parte, dacă administrația publică îl împiedică, într-o modalitate oarecare, pe destinatarul autorizației, să o pună în executare, acest abuz reprezintă, potrivit art. 2 alin. (1) lit. i) LCA, o formă de refuz nejustificat (cel de punere în executare a unui act administrativ), censurabil în justiție. Dar numai hotărârea judecătorească poate avea caracter executoriu în această situație, autorizația neputând constitui fundamentul declanșării unei executări silite contra administrației publice;

30. (iii) un text de lege trebuie să stabilească în mod expres că actul administrativ reprezintă titlu executoriu. Altfel spus, un act care îndeplinește primele două condiții este doar *executabil material de către administrația publică*, însă nu are în mod automat și caracterul *executoriu*, ci numai dacă legea i-l recunoaște expres. Astfel, potrivit art. 632 alin. (1) C. proc. civ., „Executarea silită se poate efectua numai în temeiul unui titlu executoriu”, iar potrivit alin. (2) „Constituie titluri executorii hotărârile executorii prevăzute la art. 633, hotărârile cu executare provizorie, hotărârile definitive, precum și orice alte hotărâri sau înscrisuri care, potrivit legii, pot fi puse în executare” [s.n., Ov.P.].

Într-o speță din jurisprudență¹ s-a stabilit că „Hotărârea Comisiei Municipiului București pentru aplicarea Legii nr. 9/1998 și a Legii nr. 290/2003, prin care s-a propus acordarea compensațiilor bănești către recurent, reprezintă un act administrativ, în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului admi-

¹ Trib. București, s. a V-a civ., dec. nr. 385/2011, trimisă în rezumat de judecător Evelina Oprina, în R.R.E.S. nr. 1/2011, p. 147-151.

nistrativ nr. 554/2004, *lege ce stabilește că dispozițiile actului administrativ sunt executorii. Caracterul executoriu al actelor administrative rezultă din interpretarea sistematică a dispozițiilor Legii nr. 554/2004*, care reglementează posibilitatea persoanei vătămate de a cere instanței (...) suspendarea executării actului administrativ unilateral (...). Prin urmare, actul administrativ se bucură de forță executorie *per se*. Deși actele normative speciale anterior menționate nu conferă caracter de titlu executoriu deciziei emise de A.N.R.P. sau hotărârii emise de Comisiile de aplicare a Legii nr. 9/1998 sau a Legii nr. 290/2003, Tribunalul reține că, în tăcerea legii speciale, urmează a se aplica regula generală, respectiv cea potrivit căreia actul administrativ este executoriu. A pretinde recurentului să urmeze o nouă procedură judiciară pentru valorificarea aceluiași drept constituie o sarcină excesivă, ceea ce este de natură să contravină exigențelor instituite de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Prin urmare, Tribunalul constată că recurentul deține un titlu executoriu, creanța este certă, lichidă și exigibilă, în sensul prevederilor art. 379 C. proc. civ. (1865, n.n.), iar dispoziția cuprinsă în titlu poate fi dusă la îndeplinire pe cale de executare silită”.

Deși interesantă în ansamblul său (și meritorie prin aceea că particularul este apărât, în această situație, de instanța de contencios administrativ, de abuzul evident al autorității administrative), fără îndoială că, analizată în profunzime, această motivare este greșită (nu neapărat și soluția, care și ea este oricum susceptibilă de destule discuții), în esență pentru că și ea confundă caracterul obligatoriu cu cel executoriu. Astfel: **(a)** niciun text din Legea nr. 554/2004 nu stabilește expres (eventual chiar în definiția de la art. 2) acest caracter executoriu. Dar și dacă, prin absurd, ar fi făcut-o, în realitate ar fi fost o altă modalitate de a arăta că actul administrativ este obligatoriu, pentru simplul motiv că nu orice act administrativ este susceptibil de executare silită. Afirmția că, generic vorbind, actul administrativ este principial executoriu, este la fel de riguroasă și de exactă cu aceea că hotărârea judecătorească este un act executoriu; în realitate numai anumite hotărâri judecătorești au această aptitudine, și numai anumite dispoziții din acestea sunt în mod efectiv susceptibile de executare silită; **(b)** nu este necesar ca un act administrativ să fie *executoriu* (executabil material prin constrângerea statală, de către administrația însăși, chiar față de particularul care, prin ipoteză, s-ar opune); este suficient ca el să fie *obligatoriu*, dacă încălcarea acestui caracter i-ar cauza în mod nelegitim un prejudiciu particularului sau, eventual, *susceptibil de o executare materială* (dar nu pe cale de constrângere) de asemenea cauzatoare de prejudicii. Bunăoară, un act normativ este susceptibil de a fi pus în aplicare prin emiterea unor acte individuale (posibil vătămătoare); pentru a evita acest lucru, este posibil ca acesta să fie suspendat pe cale judiciară, însă asta nu înseamnă în niciun caz că actul normativ ar fi executoriu, ci doar obligatoriu. Sau, o autorizație de construire poate cauza, prin executarea sa (liberă, de către beneficiarul său) prejudicii vecinilor. Dar asta înseamnă doar că actul este executabil

(susceptibil de executare materială), dar nu și executoriu. **(c)** trimiterea făcută la prevederile art. 6 CEDO, deși lăudabilă ca motivare, nu are nici ea legătură cu caracterul executoriu: principiul *patere regulam quam ipse fecisti*, care, așa cum am arătat mai sus, ilustrează caracterul obligatoriu al actului administrativ față de administrația publică, este, poate, mai potrivit pentru a susține soluția în cauză.

Există însă unele texte speciale care recunosc acest caracter anumitor acte administrative. Iată cele mai importante dintre ele:

(iii.1.) Titlul executoriu fiscal. Potrivit art. 226 alin. (4) C. proc. fisc., titlul de creanță (ex.: decizia de impunere) devine titlu executoriu la data la care se împlinesc scadența sau termenul de plată prevăzut de lege. În practică, la nivelul procedurii de executare, după scadență se emite un înscris distinct, numit „Titlu executoriu”, la care este atașat titlul de creanță care-i servește drept fundament. Însă, exprimarea legiuitorului este clară: în abstract, la scadență, titlul de creanță este actul care dobândește caracter executoriu. Devine astfel evidentă și cea de-a treia condiție analizată: deși titlul de creanță este un act executabil material (organul administrativ-fiscal exercitând drepturile creditorului), legea nu-i recunoaște caracterul executoriu decât la expirarea unui termen (suspensiv) stabilit în favoarea debitorului (contribuabilul).

(iii.2.) Procesul-verbal de sancționare contravențională. Potrivit art. 37 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor¹, „Procesul-verbal neatacat în termenul prevăzut la art. 31, [...] constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate”. Ideea este identică cu aceea de mai sus: procesul-verbal dobândește caracter executoriu doar la expirarea unui termen de la comunicarea către contravenient și doar sub condiția ca acesta să nu formuleze plângere împotriva acestuia.

(iii.3.) Decizia (dispoziția) de retrocedare. Potrivit art. 25 alin. (4) din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989², „Decizia sau, după caz, dispoziția de aprobare a restituirii în natură a imobilului³ [...] constituie titlu executoriu pentru punerea în posesie [...]”. Aparent, acesta reprezintă un titlu executoriu în care administrația ar fi debitor. În realitate însă, situația este atipică, întrucât „creditor” este, într-adevăr, un particular, însă actul administrativ este pus în executare împotriva altui particular: ocupantul imobilului în cauză, în practică adesea

¹ M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

² Republicată în M. Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005.

³ În opinia noastră, exprimată și cu altă ocazie [a se vedea OV. PODARU, *Notă (I) la decizia civilă nr. 544/2002 a Curții de Apel București, Secția de contencios administrativ, în P.R. nr. 2/2003, p. 139-140*], opinie susținută și de alți autori (G.C. FRENȚIU, *Dispoziția primarului emisă în baza Legii nr. 10/2001, act administrativ sau act juridic civil?*, în *Dreptul* nr. 4/2004, p. 81-85), decizia sau dispoziția în cauză este, ca natură juridică, un act administrativ. În sens contrar (al naturii juridice de act civil), a se vedea TR. BRICIU, *Notă (II) la decizia civilă nr. 544/2002 a Curții de Apel București, Secția de contencios administrativ, în P.R. nr. 2/2003, p. 140-142*.

un reprezentant al administrației publice locale prezentându-se la imobilul retrocedat împreună cu proprietarul, pentru punerea în posesie, în caz de opoziție (din partea ocupantului), recurgându-se și la serviciile unui executor judecătoresc.

(iii.4.) *Dispoziția de desființare a anumitor imobile edificate pe domeniul public ori privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale.* Potrivit art. 33 alin. (1) și (4) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții¹, construcțiile executate pe domeniul public ori privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale, respectiv cele provizorii executate pe terenurile aparținând unităților administrativ-teritoriale pot fi desființate de autoritățile locale „pe cale administrativă”, „fără emiterea unei autorizații de desființare, fără sesizarea instanțelor judecătorești și pe cheltuiala contravenientului”. Am analizat acest text de lege extrem de detaliat cu altă ocazie²; deși legea nu folosește termenul „titlu executoriu” (cu toate că, probabil, s-ar fi impus acest lucru), din exprimările de mai sus pare a rezulta faptul că dispoziția primarului emisă în acest scop pare a avea acest caracter. În orice caz, în practica administrativă, art. 33 este interpretat exact în această manieră.

d) Efecte: stabilirea unui control contencios posterior și dobândirea competenței proprii în materie de executare silită

31. Privilegiul prealabilului nu numai că este *selectiv*, dar este și *gradual*. Altfel spus, în funcție de act și de prevederile legale aplicabile, întinderea acestuia este diferită, din două puncte de vedere distincte:

32. (i) Prima consecință practică a privilegiului, una cu caracter relativ general, se regăsește în materia **controlului actelor administrative**. Astfel, spre deosebire de regula existentă în dreptul privat, unde mai întâi se obține o hotărâre judecătorească care, devenind titlu executoriu, declanșează executarea silită, în dreptul public regulile se inversează: actul administrativ fiind executoriu, poate determina începerea executării silită, așa încât controlul judiciar devine unul *a posteriori*. Desigur, în cadrul acestuia, judecătorul poate suspenda actul în cauză și executarea sa³. Dar, pentru aceasta, trebuie să existe dubii serioase cu privire la legali-

¹ Republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

² Ov. PODARU, *Dreptul amenajării teritoriului, al urbanismului și al construirii*. Vol. IV – *Un deznodământ nefericit: desființarea construcțiilor*, Ed. Hamangiu, București, 2015, nr. 257-274.

³ Astfel, potrivit art. 14 alin. (1) LCA, „În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile prevederilor art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare sau în termen de maximum 30 de zile de la luarea la cunoștință a conținutului actului care nu mai poate fi revocat, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anulare a actului în termen de maximum 60 de zile de la introducerea acțiunii în suspendare și dacă fondul cererii de suspendare nu a fost soluționat, instanța investită cu cererea

tatea actului care este pus în executare, precum și iminența unei pagube pe care, ulterior, particularul nu ar mai putea-o repara. Oricum, regula în materie rămâne controlul judiciar posterior.

În alte cazuri însă, privilegiul este serios atenuat, căci simpla introducere a acțiunii în anularea actului suspendă de drept executarea. De pildă, în domeniul contravențiilor, potrivit art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, „Plângerea suspendă executarea (procesului-verbal de constatare a contravenției și aplicare a sancțiunii – n.n.)”. Situația își găsește o solidă justificare prin incidența unui alt principiu fundamental de drept (penal): aplicarea, în favoarea contravenientului, a prezumției de nevinovăție¹. Altfel spus, este imposibil ca procesul-verbal să se poată pune în executare, urmând ca, ulterior, contravenientul să trebuiască să își dovedească nevinovăția, fără ca situația să nu echivaleze cu încălcarea acestei prezumții, fapt, evident, inadmisibil. Prin urmare, în coliziunea dintre două mari principii de drept, legiuitorul trebuie să sacrifice unul dintre ele. Or, în cazul de față, cum unul dintre acestea are rang constituțional², celălalt trebuie să cedeze pasul. În această situație, caracterul executoriu al actului este amânat până după exercitarea controlului jurisdicțional: iată deci că privilegiul *caracterului executoriu* nu mai este unul *al prealabilului*. Încercând să argumenteze ideea că procesul-verbal de contravenție nu este act administrativ, un autor³ susține că acestuia îi lipsește caracterul executoriu, întrucât, potrivit art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, plângerea (contravenientului) suspendă executarea. În ceea ce ne privește, credem că raționamentul este greșit, căci, de vreme ce există o prevedere legală potrivit căreia caracterul executoriu se suspendă dacă particularul exercită calea de atac, înseamnă că **acest caracter există**, căci altfel suspendarea de drept nu ar avea obiect. În realitate, un act administrativ ar fi lipsit de caracter

de suspendare va constata această împrejurare și va respinge cererea de suspendare ca lipsită de interes. Dacă suspendarea s-a dispus, aceasta încetează de drept și fără nicio formalitate”.

De asemenea, potrivit art. 15 alin. (1), „Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant (...) și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă a cauzei. (...)”.

¹ Dreptul contravențional este considerat, în lumina jurisprudenței C.E.D.O., materie penală (a se vedea, de pildă, Hotărârile Curții în cauzele *Engel și alții c. Olandei* din 8 iunie 1976, §§ 80-82, *Öztürk c. Germaniei* din 21 februarie 1984, § 53, *Campbell și Fell c. Regatului Unit* din 28 iunie 1984, § 71, www.echr.coe.int). Pentru detalii, a se vedea OV. PODARU, R. CHIRIȚĂ, I. PĂSCULEȚ, A. BACIȘ, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată*, ed. a 5-a, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 3-10. În plus, potrivit art. 47 din ordonanță, aceasta se completează (și) cu dreptul penal.

² Astfel, potrivit art. 23 alin. (11) din Constituție, „Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare, persoana este considerată nevinovată”. Principiul se poate aplica, *a fortiori*, și în dreptul contravențional. Prin urmare, ar fi de neconceput într-un stat de drept ca o amendă contravențională, de pildă, să poată fi executată silit mai înainte ca instanța de control judiciar să constate ea însăși vinovăția contravenientului.

³ M. URȘUȚA, *Procedura contravențională*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 211-212.

executoriu numai în ipoteza în care n-ar exista niciun text de lege care să-l recunoască. Pe de altă parte, se știe că orice act emis de organele administrației publice locale este suspendat de drept dacă prefectul îl atacă în instanță; or, ar fi absurd să susținem că, în consecință, niciun asemenea act nu ar avea caracter executoriu, deci că nu ar fi act administrativ.

De la caracterul executoriu al actelor administrative doctrina noastră a sesizat și o excepție: ar fi vorba despre o situație în care actul emis nu poate fi pus în executare fără acordul justiției. Astfel, sancțiunea complementară a desființării construcțiilor nu poate fi pusă în executare de către autoritățile administrative competente până când, prin hotărâre judecătorească, nu se dispune expres demolarea imobilelor edificate cu încălcarea legii. Ipoteza este reglementată expres de art. 32 alin. (1) din Legea nr. 50/1991: „(...) organul care a aplicat sancțiunea¹ va sesiza instanțele judecătorești pentru a dispune, după caz: (...) b) desființarea construcțiilor realizate nelegal”². În această ipoteză, dacă în cuprinsul procesului-verbal este stabilit un termen pentru intrarea în legalitate a construcției edificate fără autorizație ori cu încălcarea prevederilor acesteia, iar în subsidiar, pentru situația în care beneficiarul nu reușește legalizarea edificiului său, se stabilește sancțiunea (măsura) desființării imobilului în cauză, aceasta nu este, la expirarea termenului de intrare în legalitate, executorie, organul administrativ trebuind să se adreseze, în acest sens, instanței de judecată. Or, într-o asemenea situație, putem constata că privilegiul prealabilului lipsește în totalitate.

În concluzie, din această primă perspectivă, a raporturilor executării actului administrativ cu controlul legalității sale, observăm că există **trei grade de intensitate** ale acestui privilegiu: **(a) regula generală** – aceea că actul administrativ care se bucură de această caracteristică poate fi pus în executare mai înainte ca instanța de judecată să încuviințeze acest lucru (este, bunăoară, ipoteza titlurilor de creanță fiscale, devenite titluri executorii); **(b) situația intermediară** – aceea în care actului administrativ îi este suspendat caracterul executoriu până la momentul la care instanța, sesizată cu *verificarea legalității* acestuia de către destinatarul său, se pronunță definitiv (este situația proceselor-verbale de sancționare contravențională); **(c) în fine, ultima, o situație absolut excepțională**, aceea în care caracterul executoriu lipsește cu desăvârșire, instanța fiind aceea care, ca în dreptul privat, va pronunța hotărârea care conține obligația susceptibilă de executare silită (este cazul sancțiunii contravenționale a desființării construcțiilor).

¹ Edificarea unor construcții fără autorizație ori cu încălcarea autorizației emise constituie contravenție. Într-o primă fază, aceasta va fi sancționată cu amendă, dispunându-se, totodată, și sistarea lucrărilor și obligarea contravenientului să ia măsurile necesare în vederea intrării în legalitate (de exemplu, obținerea autorizației de construire). Abia dacă acesta nu se conformează, va fi sesizată instanța de judecată, în vederea desființării construcției ridicate ilegal.

² Republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

33. (ii) A doua consecință practică a acestui principiu, una cu caracter special, constă în **dobândirea competenței de efectuare a executării silite**, fără a recurge la serviciile unui executor judecătoresc. Astfel, potrivit art. 623 C. proc. civ. „Executarea silită a oricărui titlu executoriu, cu excepția celor care au ca obiect venituri datorate bugetului general consolidat sau bugetului Uniunii Europene și bugetului Comunității Europene a Energiei Atomice, se realizează numai de către executorul judecătoresc, chiar dacă prin legi speciale se dispune altfel”, iar potrivit art. 625 alin. (2) C. proc. civ., „Este interzisă efectuarea de acte de executare de către alte persoane sau organe decât cele prevăzute la art. 623”. Așadar, principiul potrivit căruia orice executare silită este de competența exclusivă a executorului judecătoresc, indiferent care ar fi titlul executoriu, suportă o singură situație de excepție, aceea a actelor administrativ-fiscale (legate de venituri datorate bugetului național consolidat ori celor ale Uniunii Europene sau CEEA), unde administrația publică își execută direct propriile acte cu ajutorul executorilor fiscali, organizați în compartimente de specialitate (art. 223 C. proc. fisc.). Este a doua trăsătură care mărește, practic, caracterul executoriu al titlurilor de creanță fiscale, care devin, astfel, actele administrative în cazul cărora privilegiul prealabilului există în plenitudinea sa.

e) Ce s-ar putea schimba de lege ferenda?

34. Un singur articol din Proiectul noului Cod de procedură administrativă tratează această problematică. Astfel, potrivit art. 192 PLCPA, „Actul administrativ individual are caracter executoriu din oficiu. Punerea în executare se face în condițiile legii”. Rămâne de văzut dacă, în aceste condiții, se va schimba ceva cu adevărat, căci, dacă va intra în vigoare, va ridica destule probleme de interpretare: cine este creditor și cine este debitor? Poate fi actul în cauză executabil și împotriva administrației publice? Este necesară încuviințarea executării silite? „Intervenția forței de constrângere a statului” presupune concursul executorului judecătoresc sau este vorba despre alte organe speciale de executare? Sunt întrebări care merită o analiză detaliată, respectiv un răspuns argumentat, întemeiat pe prevederi legale aplicabile. Probabil acest lucru se va întâmpla într-una dintre edițiile viitoare ale acestei lucrări, până la apariția căreia, posibil, Proiectul de Cod va deveni reglementare aplicabilă.

§4. Privilegiul de jurisdicție

35. Dacă, așa cum am văzut, între primele două trăsături ale actului administrativ (unilateralitatea și obligativitatea) există o strânsă legătură, ambele fiind caractere de drept (administrativ) material, o asemenea legătură se poate observa și între celelalte două privilegii, ambele fiind mai degrabă unele care țin de procedura administrativă, respectiv de aceea a contenciosului administrativ: dacă