

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 noi pentru o teorie *altfel***

Tomul 2. Regimul juridic

Ediția a 2-a, revizuită și adăugită

Editura
Hamangiu
2022

Capitolul al II-lea. Ieșirea din vigoare a actelor administrative

407. Atunci când toate elementele esențiale ale manifestării de voință a administrației sunt întrunite, un act administrativ este format, urmând a intra în vigoare. Principiul paralelismului de competență, formă și procedură ne sugerează că, tot astfel, dar printr-un act juridic *contrar*, același act administrativ iese din vigoare (*Secțiunea 1*). Uneori însă este posibil ca voința administrației să devină ineficace din cauza unui fapt juridic care intervine (mai mult sau mai puțin) subit (*Secțiunea a 2-a*).

Secțiunea 1. Un act juridic contrar

408. În cadrul mai larg al ipotezelor în care actele administrative își încetează orice efecte – ieșind astfel din vigoare –, se remarcă situațiile în care fenomenul extinctiv este cauzat prin manifestarea de voință a unei autorități publice, manifestare contrară celei de emitere a actului în cauză. Vom conveni – pentru o mai bună înțelegere a subiectului și o mai clară delimitare a fenomenelor extinctive (fiecare cu procedura sa specifică) – să desemnăm prin **revocare** manifestarea de voință a *administrației* de a-și retrage din ordinea juridică propriul act (A), noțiune care, uneori, se suprapune peste aceea de **abrogare** (B), iar prin **anulare** vom înțelege desființarea actului administrativ pe cale jurisdicțională, de către *instanța de contencios administrativ* (C). Vom vedea în ce măsură acestor tipuri de „acte contrare” li se poate adăuga, cu just temei, și **suspendarea** (D) actelor administrative.

A. Revocarea actelor administrative

§1. Introducere

409. Dacă ar trebui să desemnăm cel mai dificil subiect de drept administrativ, atunci cu siguranță acesta ar trebui ales între (a) oportunitatea și (b) revocarea actelor administrative. După cincizeci de ani

de comunism, ale căror efecte distructive de tradiție se simt și azi, cu un singur text legal (de aplicare generală) în materie [art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004], pe care mulți încearcă să îl explice, dar nimeni nu pare să îl înțeleagă corect (printre altele, pentru că este greu inteligibil!), cu o doctrină și o jurisprudență în totală derivă și fără niciun principiu călăuzitor, cu principiile din sistemele de drept străine – total „străine” de noi –, cu aplicarea mai mult formală (ca stereotipuri) a principiilor pe care le stabilesc, prin deciziile lor, Curtea Europeană a Drepturilor Omului de la Strasbourg și Curtea de Justiție a Uniunii Europene de la Luxembourg, orice tratare a subiectului în discuție pare, *a priori*, sortită eșecului.

În prima ediție a prezentei lucrări am arătat că o abordare a subiectului de la zero ar părea o operațiune cu șanse minime de reușită, pentru că nu ar fi fost suficientă trasarea unor principii directe și cu o justificare solidă pe care să se întemeieze revocarea actelor administrative; realizarea unui asemenea sistem încheșat de idei necesita și *potrivirea* cu realitățile dreptului nostru administrativ. Am apreciat acest lucru ca fiind aproape irealizabil și totuși am încercat. Însă cu puține excepții, teoria a părut că merge în paralel cu jurisprudența, care își vedea de ale sale. Așa că, în continuare vom încerca o adaptare.

§2. Noțiune. Terminologie. Tipuri

a) Noțiune

410. În cadrul teoriei generale a dreptului, adesea e amintită posibilitatea unui subiect de drept care a emis un act de a-l **retrage** ulterior, recunoscându-se fundamentul unei asemenea puteri în *principiul autonomiei de voință* pe care se întemeiază nu numai „producerea” actelor juridice cu efectele juridice specifice, dar și „eliminarea” acestora^[1]. **Revocarea** constituie o aplicație, în domeniul dreptului administrativ, a acestei **puteri de retragere** a propriilor acte de către administrație, constând în eliminarea (din ordinea juridică) a unui act

^[1] P. Salvatore, *Revoca degli atti amministrativi* (III), în *Enciclopedia Giuridica* (Treccani), vol. XXVII, Roma, 1991, p. 1.

deja emis, cu consecința imposibilității pentru acesta de a mai produce ulterior efecte juridice^[1].

b) Terminologie

411. Mai înainte de a încerca o definiție propriu-zisă a noțiunii, trebuie să reglăm câteva aspecte legate de terminologia utilizată: revocare, retractare, retragere, abrogare. Toate sunt noțiuni asemănătoare, care ar putea fi utilizate pentru a desemna activitatea administrației de a-și desființa propriile acte. Deși în sistemele de drept străine noțiunile acoperă realități diferite^[2], fiecare clasificare în parte având logica sa internă, nu ne propunem să aderăm la vreuna dintre ele, mai ales că în dreptul nostru unele noțiuni au un cu totul alt sens^[3]. Or, dacă dreptul nostru administrativ are nevoie de o schimbare radicală, aceasta nu trebuie făcută la nivelul noțiunilor, ci la acela al principiilor, care trebuie redescoperite (iar nu inventate).

^[1] *Ibidem*. Același autor adaugă și faptul că *prerogativa revocării* actelor administrative își trage seva din ideea că orice acțiune administrativă trebuie „să se inspire dintr-o constantă adevărată a interesului public”.

^[2] Bunăoară, în **sistemul francez**, prin *retractare* se înțelege desființarea actelor administrative cu efecte *ex tunc*, în vreme ce *abrogarea* semnifică scoaterea actelor din vigoare numai pentru viitor (a se vedea Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, tome I, 16^e éd., L.G.D.J., Paris, 2001, p. 655). Pentru toate dificultățile de terminologie întâlnite în doctrina și în jurisprudența franceză, a se vedea O. Dupeyroux, *La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs*, L.G.D.J., Paris, 1954, p. 250-252. În **dreptul german**, *anularea* este noțiunea cheie și reprezintă suprimarea efectelor unui act administrativ în cadrul sau în afara unei proceduri contencioase. *Retractarea* și *revocarea* sunt subcategoriile ale anulării, caracterizându-se prin aceea că sunt pronunțate de către administrație, în afara unei proceduri contencioase, în cazul actelor ilegale, respectiv legale (H. Maurer, op. cit., p. 284-285). În fine, în **dreptul administrativ italian**, *retragerea* (*ritiri*) presupune faptul că actul desființat încă nu a ajuns să producă efecte, în vreme ce *revocarea* (*revoca*) tinde să elimine acte perfecte și eficiente (P. Salvatore, op. cit., p. 5). Aceasta din urmă se distinge atât de *anulare* (*annullamento d'ufficio*), căci presupune numai efecte *ex nunc*, dar și de *abrogare* (*abrogazione*), care presupune aprecierea oportunității de a mai menține în viață un raport juridic, având în vedere o schimbare a situației de fapt (spre deosebire de prima noțiune, care presupune o reevaluare a fondului actului în momentul emiterii sale) – F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice, *Diritto amministrativo*, XXII edizione, Ed. Simone, Napoli, 2005, p. 536-539.

^[3] De pildă, prin *retractare* se înțelege revocarea unui act administrativ prin voința organului emitent (R.N. Petrescu, op. cit., p. 346), în vreme ce *abrogarea* este aplicabilă, prin tradiție, doar actelor normative.

Vom utiliza, aşadar, o noţiune unică: **revocarea actelor administrative**, prin care vom înţelege, aşa cum am anticipat mai sus, *operaţiunea prin care administraţia retrage din ordinea juridică un act pe care l-a emis anterior*. Ca natură juridică, revocarea este, aşadar, *un act administrativ*, contrar – ca efecte – celui iniţial (de „emitere” sau „adoptare” a acestuia).

Desigur că, după cum actul revocat este normativ sau individual, legal sau ilegal, precum şi după modalitatea de producere a efectelor actului de revocare – *ex tunc* sau *ex nunc* –, putem să ne imaginăm mai multe tipuri de revocare. Dar aceasta nu ar trebui, în opinia noastră, să conducă în mod necesar la utilizarea mai multor noţiuni distincte. Căci dacă fenomenul este unic, probabil că utilizarea unei singure noţiuni ar fi binevenită^[1].

c) Tipuri

412. Prin urmare, ceea ce îi rămâne de făcut autorului actului administrativ de revocare este să precizeze în chiar cuprinsul actului atât cauza de revocare (ilegalitatea sau inoportunitatea actului), cât şi modul în care acest act îşi va produce efectele (retroactiv sau numai pentru viitor)^[2]. Cu alte cuvinte, tipul concret de revocare (din cadrul tipologiei variate: revocarea actelor normative, respectiv a celor individuale; revocarea actelor legale, respectiv a celor ilegale; în fine, revocarea actelor favorabile particularilor, respectiv a celor nefavorabile lor) urmează a fi precizat chiar de organul emitent, de la caz la caz. Iar, din punctul nostru de vedere, aceste aspecte pot fi analizate –

[1] Este şi situaţia întâlnită în **dreptul administrativ spaniol**, unde termenul utilizat este acela de *revocare (revocación)*, „(...) o categorie amplă (...) care cuprinde o tipologie variată” (M. Sánchez Morón, *Derecho administrativo*. Parte general, Ed. Tecnos, Madrid, 2006, p. 558-561). În **dreptul argentinian** (derivat din cel spaniol), autorii utilizează şi termenul mai larg de „*stingere*” (*extinción*) a actelor administrative, noţiune care include câteva subcategorii: *anularea (anulación)*, *revocarea şi caducitatea (caducidad)* – A. Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, tomo III, El acto administrativo, Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 2000, p. XIII-1 şi urm.

[2] În această privinţă, interesantă este şi viziunea germană (H. Maurer, op. cit., p. 285-286), potrivit căreia, în fapt, revocarea cu efecte numai pentru viitor este, în realitate, o revocare parţială (din punct de vedere temporal), întrucât lasă neatins efectele actului produse în trecut, desfiinţându-l numai *ex nunc* (deci în parte).

didactic – într-un paragraf dedicat *cauzelor revocării*, respectiv *limitelor acesteia*^[1].

§3. Există un principiu al revocabilității actelor administrative^[2]?

413. Pentru a răspunde la această întrebare – surprinzătoare și subtilă totodată –, trebuie mai întâi să disociem cele două niveluri de analiză: cel *abstract*, al principiilor filosofice care guvernează voința, și cel *concret*, al diferitelor acte administrative (a). Apoi rămâne să ne întrebăm dacă, simetric principiului unilateralității actelor administrative, dispune administrația și de un *privilegiu al revocării lor unilaterale*? (b).

a) *Cele două niveluri ale problematicii revocării actelor administrative: abstract și concret*

414. Așa cum am arătat, la nivelul teoriei generale a dreptului se recunoaște oricărui subiect de drept – autor al unei manifestări de voință – posibilitatea de a o retrage. Dar, așa cum se precizează, dacă producerea efectelor juridice (prin emiterea unui act) este fenomenul normal, general, retractarea voinței reprezintă un fenomen excepțional; cu alte cuvinte, emiterea și revocarea sunt fenomene corelative doar din punct de vedere *subiectiv*, nu și din punct de

^[1] Interesant este astfel modul de abordare a problemei în doctrina italiană: *Premise* (1), *Puterea de a revoca* (2), *Titularii puterii de revocare* (3), *Limitele puterii de a revoca* (4), *Natura măsurii de revocare* (5), *Revocarea și anularea din oficiu* (6), *Revocarea și măsuri asemănătoare* (7), *Procedura de revocare* (8), *Efectele revocării* (9) – P. Salvatore, op. cit., *passim*.

^[2] Poate părea bizar modul nostru de abordare a acestei probleme: se poate pune sub semnul întrebării însăși existența principiului revocabilității actelor administrative? Aceasta, cu atât mai mult cu cât toți autorii noștri de drept administrativ îl consideră un *dat*, o premisă incontestabilă de la care pornește orice dezbateră a subiectului (a se vedea, bunăoară, T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 183; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, nr. 68; R.N. Petrescu, op. cit., p. 346; I. Iovănaș, op. cit., 1997, p. 55). Dar, cum în drept totul este sub semnul discuției, ne-am propus să abordăm astfel subiectul, nu neapărat pentru a vedea dacă acest principiu există sau nu (dintr-un punct de vedere rigid), ci mai ales pentru a vedea în ce constă exact acest principiu (care este întinderea aplicabilității sale) și care este importanța practică a recunoașterii lui.

vedere *obiectiv* (al normei impersonale, am adăuga noi); căci puterea generică a oricărui subiect de drept de a emite și de a-și desființa actele numai în mod excepțional se întâlnește cu o posibilitate obiectivă de retractare^[1]. Altfel spus, posibilitatea de revocare a propriului act este recunoscută generic oricărui subiect de drept numai la nivel *abstract*. În *concret*, adică la nivelul unui act determinat, această putere există numai dacă o normă obiectivă o recunoaște^[2].

Făcând aplicația acestor idei ale doctrinei italiene în dreptul nostru administrativ și constatând că puterea de a revoca actele administrative reprezintă o manifestare particulară a puterii generale pe care o are administrația de a-și face ordine în propria activitate^[3], vom observa că însăși existența unui principiu al revocabilității actelor administrative trebuie pusă sub semnul întrebării. Este adevărat, la nivel *subiectiv*, trebuie să recunoaștem deci administrației facultatea de a-și revoca propriile acte, aceasta fiind o aplicație a principiului paralelismului de competență, văzut în sens larg^[4]. La o privire mai atentă însă, recunoașterea abstractă a acestei posibilități nu pare să ne servească la nimic. Căci, dacă revocarea ar rămâne doar la nivel abstract, administrației fiindu-i interzis în concret, în majoritatea situațiilor, să își retragă manifestările de voință anterioare, atunci principiul revocabilității nu rămâne decât o pompoasă vorbă goală.

b) Există un privilegiu al revocării actelor pe cale unilaterală de către administrație?

415. Pentru a formula un răspuns pertinent, mai întâi ar trebui să ne întrebăm dacă un principiu reprezintă un concept statistic. Căci,

[1] P. Salvatore, op. cit., p. 1.

[2] În dreptul civil, bunăoară, date fiind prevederile art. 1270 C. civ.: „*Contractul valabil încheiat are putere de lege între părțile contractante*”, niciuna dintre părți nu își poate retrage voința în mod unilateral, căci norma obiectivă nu permite acest lucru. Dimpotrivă, în cazul contractului de mandat, potrivit art. 2030 C. civ., „*Pe lângă cauzele generale de încetare a contractelor, mandatul încetează prin oricare dintre următoarele moduri: a) revocarea sa de către mandant; b) renunțarea mandatarului (...)*”. Mai mult, art. 2031 C. civ. precizează că mandantul poate revoca mandatul „oricând”. Iată deci o situație în care dreptul obiectiv recunoaște subiectului de drept o putere discreționară atât de a emite, cât și de a-și retrage manifestarea de voință.

[3] P. Salvatore, op. cit., p. 1.

[4] Pentru detalii asupra acestui principiu, a se vedea *infra*, nr. 451-452.

așa cum vom vedea în paragrafele următoare, tipologia formelor de revocare depinde de cel puțin trei factori: caracterul normativ sau individual al actului, legalitatea lui, aptitudinea de a crea drepturi în favoarea ori, dimpotrivă, obligații în sarcina particularului. Și numai în unele dintre aceste ipoteze formate prin combinarea celor trei factori revocarea este posibilă; în alte situații, ea este interzisă administrației. Și atunci, cum am putea susține că, **în principiu**, administrația își poate revoca propriile acte pe cale unilaterală? Sau, chiar dacă am face-o, la o analiză mai atentă am observa că acest principiu este golit de conținut. El există doar în materia actelor normative, căci modificarea stării normative *secundum legem* rămâne prerogativa discreționară a administrației. În materia actelor individuale, cu acea multitudine de situații însă, ar fi o gravă eroare să îi recunoaștem aplicabilitatea. Căci, dacă putem admite că, într-o anumite situație concretă, administrația are puterea (mai mult sau mai puțin) discreționară de a **emite pe cale unilaterală** un act administrativ individual în beneficiul/sarcina unui particular, aceeași putere nu i se poate recunoaște și în materie de revocare. Căci, în cele mai multe cazuri, stabilitatea raporturilor juridice, având la bază fie un drept dobândit de un particular, fie simpla legalitate a actului emis, i se va opune. *Privilegiată la emiterea actului, administrația este, astfel, deprivilegiată la revocarea lui.* Aproape de fiecare dată însă, un act administrativ individual va putea fi revocat cu acordul destinatarului său. Iată o constatare importantă, cu o explicație simplă: obligația administrației de a respecta drepturile dobândite de particulari nu mai subzistă dacă ei înșiși renunță la drepturile lor. Așadar, forțând puțin limbajul, oare de ce nu am putea susține că în materia actelor individuale ar exista un principiu al *revocării actelor administrative pe cale bilaterală (cu acordul destinatarului)*? Și numai ca excepție prerogativa de revocare ar trebui să îi fie recunoscută administrației ca un privilegiu, posibil a fi exercitat pe cale unilaterală.

Ca o concluzie preliminară deci, vom susține că **există un principiu al revocabilității actelor administrative normative**: potrivit acestuia, administrația le poate retrage din ordinea juridică atunci când le consideră inoportune (ori când constată că acestea sunt – ori au devenit – ilegale). Dimpotrivă, raportat la problemele extrem de variate și de complexe pe care le ridică **actele individuale, nu există**

un principiu al revocabilității acestora. Însă și această primă concluzie este mult prea săracă și prea abstractă pentru a putea releva întreaga complexitate a stării de lucruri reale. Și aceasta, pentru că ea nu răspunde, în plus, la cel puțin două întrebări fundamentale:

a) există vreun termen în care poate fi exercitată această prerogativă a revocării (atunci când ea există)?

b) cum își poate produce efectele revocarea, *ex tunc* sau numai *ex nunc*? Altfel spus, când vorbim despre conceptul de *revocabilitate* trebuie, în mod necesar, să îl asortăm cu acela de *(ne)retroactivitate*? În lipsa unui răspuns clar, vom constata că nu am lămurit nimic.

Iată de ce, în ceea ce ne privește, preferăm ca, în loc să proclamăm (mai mult sau mai puțin) pompos existența unui principiu (mai mult sau mai puțin) general al revocabilității actelor administrative, preferăm abordarea mai pragmatică a analizei, de la caz la caz, a diverselor reguli de revocare a actelor administrative.

Nu ne rămâne în continuare decât să studiem toate aceste reguli în contextul dreptului nostru actual.

Mai întâi însă vom observa că, pentru a atrage un public numeros și divers, piesa de teatru cu denumirea „*Revocarea actelor administrative*” ar trebui jucată, în decorul dreptului nostru administrativ, de doi actori: art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, împreună cu doctrina și jurisprudența recent formate (§4), respectiv jurisprudența C.J.U.E. și C.E.D.O. (§5). Pornind de la acestea și observând și principiile generale în materie, existente în marile sisteme de drept europene, vom încerca să aranjăm regulile de revocare a actelor administrative într-un sistem coerent (§6).

§4. Art. 1 alin. (6) LCA: o nouă bălbă a legiuitorului nostru, din care fiecare înțelege ce vrea

a) Introducere

416. De aproape 50 de ani, odată cu publicarea lucrării de referință a lui T. Drăganu dedicată actelor administrative^[1], **revocarea** acestora are, în sistemul nostru de drept, un fundament pur doctrinar și jurisprudențial. Astfel, după ce se enunță regula generală potrivit căreia

[1] T. Drăganu, Actul administrativ, Ed. Științifică, București, 1959.

orice act administrativ poate fi revocat, sunt stabilite și câteva categorii de acte (patru sau cinci, în funcție de autor) care sunt (absolut) irevocabile^[1], toate având caracter individual. În ceea ce ne privește, deși le-am analizat în trecut – într-un context apropiat^[2] –, ne-am întreat întotdeauna care ar fi criteriul după care aceste categorii de acte administrative ar fi exceptate de la exercițiul puterii de revocare. Și, cum un criteriu unic pare imposibil de găsit, o senzație că ar mai putea exista și alte categorii de acte irevocabile (sau, dimpotrivă, că cele prezentate ar putea fi discutabile) persistă.

În acest context – în care s-au scris multe, dar în niciun caz destul –, legiuitorul nostru se decide să iasă din expectativă și, în 2004, lansează în ordinea juridică un text care deja a făcut carieră. Astfel, potrivit art. 1 alin. (6) LCA^[3], *„Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului^[4]”*.

^[1] Este vorba despre actele realizate material, actele administrativ-jurisdicționale, cele care au dat naștere la drepturi subiective garantate cu irevocabilitatea actului de bază, actele în baza cărora s-au încheiat contracte de drept privat (T. Drăganu, op. cit., p. 234; A. Iorgovan, op. cit., p. 92) și, după un autor (I. Iovănaș, Drept administrativ..., op. cit., p. 61), actele de sancționare contravențională.

^[2] *Ov. Podaru*, Analiza unei posibile drame: capitularea dreptului în fața faptului împlinit. Realizarea materială a actului atacat – cauză de inadmisibilitate a acțiunii în contencios administrativ?, în C.J. nr. 11/2008, respectiv nr. 12/2008.

^[3] Textul este prezentat în varianta sa modificată prin Legea nr. 262/2007.

^[4] De menționat și faptul că acest text de lege a fost verificat sub aspectul constituționalității sale (C.C.R., dec. nr. 574 din 19 septembrie 2006, M. Of. nr. 855 din 18 octombrie 2006), stabilindu-se, în esență că, raportat la prevederile art. 126 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora competența și procedura de judecată se stabilesc numai prin lege, „este o opțiune a legiuitorului ca pentru constatarea nulității și anularea actului administrativ nelegal să prevadă calea și procedura contenciosului administrativ”. Pe de altă parte, „constatarea nulității sau anularea actului administrativ nelegal se face la cererea autorității emitente, întrucât persoana beneficiară a actului nu are interes să ceară aceasta. În plus, individualizarea unei persoane ale cărei drepturi sau interese au fost lezate prin