

**MODALITĂȚI DE ÎNCETARE A EFECTELOR JURIDICE ALE  
ACTELOR ADMINISTRATIVE**

CLAUDIU PUPĂZAN

O trăsătură a actului administrativ <sup>1</sup>, ce se desprinde din însăși definiția legală<sup>2</sup> a acestuia, constă în faptul că produce efecte juridice, în sensul creării, modificării sau stingerii de raporturi juridice.

---

<sup>1</sup> Cercetarea științifică asupra actului administrativ și, în consecință a modalităților de încetare a efectelor acestuia, s-a concretizat în numeroase lucrări de o certă valoare, atât pe plan didactic cât și pentru practica judiciară pe care le prezentăm în cele ce urmează. *Tratate, cursuri, monografii:* Tudor Drăganu: *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București 1959, cap.7: *Încetarea efectelor juridice ale actelor de drept administrativ*, p.175-296, Antonie Iorgovan: *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București 2005, Cap. III : *Regimul juridic al actelor administrative*, p.72-97; Mircea Preda: *Drept administrativ. partea generală*, Ed. Lumina Lex, București 2006, Cap.IV : *Actul administrativ*, p.206-210; Rodica Narcisa Petrescu: *Drept administrativ*, vol. I, note de curs, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca 1994, Cap. IV: *Efectele juridice ale actelor administrative*, p.206-226; Verginia Vedinaș: *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic*, Ed.Lumina Lex, București 2002, Tema a VIII-a: *Activitatea autorităților administrației publice*, p.105-121; Dana Apostol Tofan: *Drept administrativ*, vol.II, Ed. All Beck, București 2004, Prelegerea V: *Suspendarea și revocarea actelor administrative* p.54-63; Prelegerea VI: *Anularea și inexistența actelor administrative* p.67-74; Anton Trăilescu: *Drept administrativ*, Partea a II-a, Ed. All Beck, București 2005, Cap.I: *Actele administrative de autoritate*, p.208-212; Corneliu Manda: *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. Lumina –Lex, București 2005, Cap. XVIII: *Activitatea autorităților administrației publice*, p.383-390; Emil Bălan: *Procedura administrativă*, Editura Universitară, București 2005, Cap.10: *Reguli procedurale speciale* p.138-141. Studii și articole: Verginia Vedinaș: *Considerații privind regimul suspendării actului administrativ*, Curierul judiciar, serie nouă, nr.3, 2003, p.136-144. Eugen Popa: *Discuții în legătură cu suspendarea actelor administrative*, Dreptul nr.1, 1994, p.93-94. Anton Trăilescu: *Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităților în dreptul administrativ*, Dreptul nr.12, 2001, p.83-87. Ana Rozalia Lazăr: *Considerații privind nulitatea și inexistența actului administrativ*, Revista de drept public, serie nouă, nr.1, 2002, p.26-46. O primă observație pe care o putem face asupra lucrărilor citate ar fi aceea că marea majoritate a cercetătorilor pornesc de la analiza și structura concepută de profesorul Tudor Drăganu în monumentală sa operă juridică: *Actele de drept administrativ*, o lucrare pe atât de veche, dat fiind momentul apariției: 1959, pe atât de actuală, dacă privim valabilitatea sau viabilitatea ideilor propuse de distinsul dascăl. În al doilea rând remarcăm că, pe lângă o preocupare constantă asupra modalităților de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative, doctrina nu a cunoscut opinii divergente, fiind unanim acceptate noțiunile de: anulare, revocare și suspendare. Totuși, remarcăm nuanțările care au conturat aceste concepte ce au avut drept suport realitățile socio-economice pe care România le-a traversat de-a lungul timpului. Astfel, spre

În doctrina de specialitate s-a pus problema momentului de la care se produc aceste efecte, cu alte cuvinte, a momentului de la care actul administrativ intră în vigoare. Chiar dacă majoritatea autorilor sunt de acord că acest moment ar fi cel al publicării, în ce privește actele administrative cu caracter normativ și cel al comunicării, în ce privește actele administrative cu caracter individual, această susținere nu mai poate fi privită atât de categoric, mai ales în raport cu dispozițiile constituționale<sup>3</sup> care prevăd obligativitatea publicării în Monitorul Oficial al României a decretelor Președintelui precum și a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, cu excepția hotărârilor cu caracter militar, fără a se distinge după cum aceste acte administrative au caracter normativ sau individual. Spre exemplu, decretul de grațiere emis de Președintele României – act administrativ cu caracter individual – produce efecte de la momentul publicării în Monitorul Oficial și nu de la momentul comunicării persoanelor interesate. Se impune astfel reformularea tezei privind momentul de la care actele administrative produc efecte juridice, fiind cu totul de acord cu opinia potrivit căreia actele administrative încep să producă efecte din momentul în care au fost aduse la cunoștință în formele îngăduite de lege<sup>4</sup>. Este avută în vedere atât modalitatea comunicării, specifică actelor individuale, cât și cea a publicării, specifică actelor normative, cu admiterea unor excepții. În primul rând avem în vedere actele administrative care prevăd o dată ulterioară pentru intrarea lor în vigoare și, în al doilea rând, actele administrative cu caracter retroactiv, care constată existența sau înlăturarea unor drepturi și obligații ce au luat naștere anterior sau inexistența lor<sup>5</sup>. Din această ultimă categorie fac parte: actele de anulare (revocare), care produc efecte juridice de la data intrării în vigoare a actului desființat, actele administrative normative interpretative, care au efect retroactiv de la data aplicării actului interpretat și actele administrative

---

exemplu, pornindu-se de la o teorie unitară a nulității în dreptul administrativ, specifică gândirii de tip socialist, s-a ajuns la o concepție tripartită a acesteia. Demersul teoretic privind actul administrativ, în general, și modalitățile de încetare a efectelor juridice ale acestuia, în particular, nu se oprește, în mod evident, aici. Dreptul administrativ este o ramură dinamică, într-o continuă transformare, existând premisele ca, în contextul dezvoltării relațiilor sociale, să apară noi reglementări care să reflecte noile realități.

<sup>2</sup> A se vedea art.2, al.1, lit. c din Legea contenciosului administrativ nr.554 din 2004, unde actul administrativ este definit ca fiind: *actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice.*

<sup>3</sup> A se vedea art.100, al.1 și art.108, al.4 din Constituția României.

<sup>4</sup> Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București 2004, p.44.

<sup>5</sup> Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția a II-a, Ed. All Beck, București 2005, p.208.

jurisdicționale, care au efect retroactiv deoarece, în cazul lor, se recunosc părților situații juridice preexistente emiterii actului.

Raporturile juridice ce au luat naștere pe baza actelor administrative de autoritate pot să înceteze fie ca urmare a intervenției unui **act juridic** emis în acest scop și care poate să îmbrace forma unui act administrativ de anulare, revocare sau de suspendare, fie ca urmare a unor **fapte materiale**, transformări în lumea materială înconjurătoare de care legea leagă încetarea efectelor juridice, independent de existența unei manifestări de voință<sup>6</sup>.

#### **a) Acte juridice emise în scopul lipirii de efecte juridice a actelor administrative**

Anularea este o formă specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative și o putem defini ca fiind manifestarea de voință a unei autorități administrative orientată în scopul încetării definitive a efectelor juridice ale unui act administrativ ilegal. Cu alte cuvinte, anularea nu reprezintă altceva decât acțiunea autorității competente să dispună această măsură, care lipsește de efecte juridice actul administrativ de autoritate, îl desființează.

Anularea se datorează nerespectării prevederilor legale la întocmirea actului administrativ, ceea ce atrage sancționarea activității ilegale. Prin urmare, nulitatea în dreptul administrativ apare ca o sancțiune care intervine după ce o dispoziție legală a fost încălcată, lipsind actul juridic viciat de efectele juridice în vederea căruia a fost emis<sup>7</sup>. Este o sancțiune aplicabilă exclusiv actelor juridice ale administrației și nu faptelor materiale juridice<sup>8</sup>.

În legătură cu nulitatea actului administrativ, au fost formulate în literatura de specialitate numeroase teorii care au încercat să adapteze această noțiune la specificul activității administrației publice.

În dreptul administrativ, problema nulității actelor pe care le adoptă sau le emit autoritățile administrației publice și conducătorii acestora, se pune în alți termeni decât în dreptul privat, datorită existenței mai multor categorii de interese și anume: interesul general, statal, interesul local, al comunelor, orașelor, județelor, precum și interesul individual, adică interesul celor administrați<sup>9</sup>.

În primul rând, a existat teza unei teorii unice a nulității în dreptul administrativ, susținută de V. Gh. Tarhon. Acesta considera că s-ar încălca grav principiul legalității dacă un act administrativ, având un viciu de ilegalitate, s-ar

<sup>6</sup> Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București 1959, p.175-178.

<sup>7</sup> Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.* p.148.

<sup>8</sup> Idem p.149.

<sup>9</sup> Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ*, Ed. All, București 2001, p.91.

bucura de prezumția de legalitate, continuând să rămână valabil și să producă efecte până la declararea nulității sale<sup>10</sup>. Având la bază ideea că unitatea dreptului socialist, principiu unitar al legalității socialiste, impune o instituție unitară a nulității actelor juridice<sup>11</sup>, această teorie nu s-a bucurat de susținerea majorității autorilor de drept administrativ, rămânând izolată. Principalul argument invocat împotriva acestei teorii constă în faptul că viciile care afectează actul administrativ nu au toate o valoare egală; ele pot fi mai mult sau mai puțin grave. Unele pun în cauză interese generale, altele nu aduc atingere decât intereselor individuale. Uneori ilegalitatea este atât de evidentă încât manifestarea de voință nu are nici măcar aparența unui act juridic, alteori actul prezintă semne exterioare ale unei manifestări valabile de voință, deși este realizat cu încălcarea unor dispoziții legale<sup>12</sup>.

Pornind de la aceste aspecte, au fost formulate alte două teorii, anume teza bipartită a nulității și anulabilității și teza tripartită a nulității relative, a nulității absolute și a inexistenței actelor administrative<sup>13</sup>.

Potrivit tezei bipartite, susținută de Mircea Anghene, actul anulabil este caracterizat prin aceea că viciul de ilegalitate nu afectează prezumția de legalitate de care se bucură actul administrativ, acesta continuând să producă efecte juridice până când este anulat de organul competent. Se au în vedere încălcări de mică importanță a condițiilor cerute pentru existența acestor acte administrative, existând posibilitatea remedierii prin confirmare sau prin acoperirea viciului. Actul nul este lovit de un viciu atât de grav, încât prezumția de legalitate nu poate opera în favoarea lui și, drept urmare, acest act nu mai produce nici un moment vreun efect juridic<sup>14</sup>. Aceste acte nu întrunesc condițiile esențiale pentru a lua ființă.

O abordare diferită întâlnim în cadrul concepției tripartite. Potrivit acesteia, o caracteristică comună a actelor susceptibile de nulitate absolută sau relativă constă în faptul că ele se bucură de prezumția de legalitate până în momentul în care aceste nulități sunt constatate sau declarate de autoritatea competentă. Atâta vreme cât aceste acte nu au fost anulate, ele trebuie

---

<sup>10</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București 2005, p.74, vezi nota 1.

<sup>11</sup> Idem, p.73.

<sup>12</sup> Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, București 2005, p. 384.

<sup>13</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, p. 73 și urm.

<sup>14</sup> Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ, note de curs*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1994, p.207-208, citând M. Anghene, vezi nota de sub. 4, Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a III-a *op.cit.*, p.385, vezi nota de sub. 108.

considerate obligatorii pentru subiectele vizate prin ele, numai inexistența actului nu are nevoie să fie constatată pentru a-l lipsi de efecte juridice<sup>15</sup>.

Teoria bipartită a fost criticată, deoarece atribuie noțiunii de nulitate același sens pe care susținătorii tezei tripartite o atribuie categoriei de *inexistență*. Actele lovite de vicii, rezultate din nerespectarea unor dispoziții legale de fond, nu sunt susceptibile de confirmare, confirmarea unui act administrativ acoperă numai viciile care alterează sau fac să lipsească manifestarea de voință a organului emitent, neputându-se încadra în categoria actelor *anulabile*, dar nici în categoria actelor *nule*, deoarece, nerespectarea condiției legale de fond nu înlătură prezumția de legalitate a actului, ori, ceea ce caracterizează actele nule, în opinia bipartită, este tocmai faptul că viciul de ilegalitate are o gravitate atât de mare, încât prezumția de legalitate nu mai poate opera. Prin urmare, este necesară introducerea unei noi categorii de nulitate, aceea a nulității absolute. Astfel, actele lovite de nulitate absolută se caracterizează prin faptul că ilegalitatea lor, deși, în principiu, nu poate fi acoperită prin confirmare, nu este de natură să înlătore prezumția de legalitate de care ele se bucură<sup>16</sup>.

Chiar dacă majoritatea autorilor sunt de acord cu existența celor trei categorii de nulități, totuși, literatura juridică de specialitate a subliniat că există o distincție redusă ca importanță între nulitatea absolută și nulitatea relativă, având în vedere regimul lor juridic asemănător. În cazul anulării actelor de autoritate pe cale administrativă, nu are relevanță felul nulității actului juridic, nulitatea putând fi dispusă oricând, chiar și din oficiu, de către autoritatea ierarhic superioară competentă<sup>17</sup>, indiferent dacă actul administrativ a încălcat o normă ce ocrotește un interes general sau individual.

Totuși, în cazul exercitării controlului de legalitate pe cale judecătorească, distincția între cele două categorii de nulități prezintă interes, cel puțin sub aspectul cauzelor care le determină și al persoanelor îndreptățite să le evoce în fața instanțelor<sup>18</sup>. Prin urmare, încălcarea unor dispoziții legale care ocrotesc drepturi și interese exclusiv personale atrage sancțiunea nulității relative a actelor administrative, în timp ce încălcarea unor dispoziții legale de ordine publică prin care se ocrotește un interes general atrage sancțiunea nulității absolute a actului administrativ, care poate fi cerută sau invocată, pe cale de excepție, de autoritățile publice împuternicite de lege, precum și de orice

<sup>15</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.73.

<sup>16</sup> Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ, note de curs, op.cit.*, p.208-209.

<sup>17</sup> Anton Trăilescu, *Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităților în dreptul administrativ*, în *Dreptul*, nr. 12 din 2001, p.86.

<sup>18</sup> *Idem*, p.89.

persoană interesată. Mai mult, nulitatea absolută poate fi invocată de instanța de judecată din oficiu<sup>19</sup>. Anton Trăilescu identifică și cauzele de nulitate absolută a actelor administrative: depășirea competenței organului emitent, nesocotirea interesului general în favoarea unor interese personale (deturnarea de putere sau excesul de putere), nerespectarea condițiilor de formă prevăzute în mod expres de lege pentru validitatea unor acte administrative, precum și nerespectarea oricăror dispoziții imperative ale legii, care ocrotesc un interes public. În lipsa unor dispoziții cu caracter de principiu, majoritatea autorilor sunt de părere că o distincție netă a actelor administrative în funcție de nulitatea absolută și nulitatea relativă nu se poate face decât în acele materii în care există precizări exprese ale legii<sup>20</sup>. Spre exemplu, potrivit art. 17 din O.G. nr. 2/2001, privind regimul juridic al contravențiilor, lipsa mențiunilor despre: numele, prenumele și calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, a faptei săvârșite, a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului atrage nulitatea absolută a procesului-verbal de constatare a contravenției. Această nulitate poate fi constatată și din oficiu. Restul condițiilor procedurale, în măsura în care nu sunt respectate de către agentul constatator, nu pot atrage nulitatea absolută ele putând fi acoperite de organul competent a soluționa plângerea; de unde trebuie admis că necompletarea altor *mențiuni* în procesul-verbal, altele decât cele prevăzute în art. 17 din O.G. nr. 2/2001, atrage nulitatea relativă.

Cât privește actul administrativ inexistent, acesta se caracterizează prin lipsa elementelor esențiale referitoare la natura și obiectul său, fără de care el nu poate fi conceput, cum ar fi actul emis de către o autoritate vădit necompetentă sau de către o persoană care nu are calitatea de funcționar public<sup>21</sup>. Aceste acte nu prezintă nici măcar aparența de legalitate, ilegalitatea lor fiind atât de evidentă încât oricine o poate sesiza<sup>22</sup>. Referindu-se la inexistența actelor administrative, Antonie Iorgovan, citându-l pe profesorul Tudor Drăganu, afirma că asemenea acte sunt lovite de vicii atât de vizibile, încât o persoană cu inteligență mijlocie nu le poate recunoaște nici măcar o singură clipă caracterul obligatoriu<sup>23</sup>.

Sunt și cazuri în care această sancțiune a inexistenței actelor administrative este prevăzută chiar de Constituție<sup>24</sup>, unde se stipulează că

<sup>19</sup> Idem, p.89-90.

<sup>20</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.77; Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.70.

<sup>21</sup> Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a III-a, *op.cit.*, p.386.

<sup>22</sup> Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția a II-a, *op.cit.*, p.212.

<sup>23</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.78.

<sup>24</sup> A se vedea art. 108, al. 4 din Constituția României. În același sens și art. 27, al. 3 din Legea nr. 90/2001, privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.

nepublicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului atrage inexistența acestora.

O altă situație care a născut ample dispute în materia nulității actelor administrative pornește de la dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit căreia instanța poate decide anularea în tot sau în parte a unui act administrativ<sup>25</sup>. Anularea parțială a unui act administrativ este posibilă, dar numai în cazul actelor administrative normative care includ, de regulă, mai multe norme, și numai când *partea* din act care a fost anulată nu are o legătură organică și intrinsecă cu celelalte dispoziții din act, care pot avea o existență de sine stătătoare și se pot aplica în forma în care au fost adoptate chiar și în lipsa dispozițiilor care au fost anulate<sup>26</sup>. Când privește actele administrative individuale, este mai greu să se facă o distincție între nulitatea totală și nulitatea parțială, deoarece actul este unitar prin existența unei singure cauze și a unui singur obiect, motiv pentru care, de regulă, nulitatea nu poate fi decât totală<sup>27</sup>. Profesorul Antonie Iorgovan își exprimă rezervele în a accepta situația ca un act administrativ să fie anulat parțial, el considerând că *de vreme ce o parte a actului este ilegală, ceea ce înseamnă că nu este respectată o condiție de fond sau formă, aceasta afectează legalitatea întregului*<sup>28</sup>.

Cu privire la organele competente a dispune măsura anulării unui act administrativ, trebuie să se facă o distincție între actele administrative normative sau individuale emise de autoritățile administrației publice locale și cele emise de autoritățile administrației publice centrale. Dat fiind faptul că autoritățile administrației publice locale sunt autonome, actele lor de autoritate: hotărâri de consiliu local sau județean, dispoziții ale primarilor respectiv ale președinților de consiliu județean, nu pot fi anulate decât de instanța judecătorească competentă<sup>29</sup>, în caz contrar s-ar încălca principiul autonomiei locale prevăzut de Constituție și de Legea nr.215/2004 a administrației publice locale<sup>30</sup>. Actele de autoritate ale organelor administrației publice centrale pot fi anulate de către instanța de judecată competentă, dar și de către organele ierarhic superioare organului emitent al actului în baza raporturilor de subordonare administrativă. Spre exemplu, Guvernul, în exercitarea controlului ierarhic, are dreptul să

<sup>25</sup> Legea nr. 554 din 2004 a contenciosului administrativ, art.8, al.1.

<sup>26</sup> Mircea Preda, *Drept administrativ, Partea generală*, ediția a III-a, Ed. Lumina Lex, București 2004, p.201.

<sup>27</sup> Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.68.

<sup>28</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.82.

<sup>29</sup> Anton Trăilescu, *Actele administrației publice locale*, Ed. All Beck, București 2002, p.87.

<sup>30</sup> A se vedea art.120 din Constituția României și art.2 și art.3 din Legea nr.215 din 2001 a administrației publice locale.

anuleze actele administrative ilegale sau inoportune emise de autoritățile administrației publice din subordinea sa, precum și ale prefectilor<sup>31</sup>.

Ministerul Public are competența de anulare a actelor administrative ilegale, dar numai a celor emise de către organele de cercetare și de urmărire penală, și ale organelor de administrare a locurilor de deținere și executare a pedepselor, cu respectarea procedurilor prevăzute de normele dreptului procesual penal.<sup>32</sup>

Unii autori consideră că autoritățile cu activitate administrativ-jurisdicțională au posibilitatea să anuleze acte administrative ilegale. Sunt avute în vedere acele organe de jurisdicție din sistemul Curții de Conturi care pot dispune această măsură atunci când printr-un act administrativ s-au încălcat normele privitoare la formarea, administrarea și întrebuințarea resurselor financiare din sectorul public.<sup>33</sup>

Un ultim aspect pe care îl analizăm în această secțiune, se referă la efectele anulării actelor administrative. Nulitatea intervine pentru cauze anterioare sau concomitente emiterii actului administrativ afectat de un viciu de ilegalitate. Efectele anulării se produc nu numai pentru viitor, *ex nunc*, dar și pentru trecut, *ex tunc*, adică din momentul emiterii actului. Prin urmare, actul de anulare desființează efectele juridice ale actului anulat, considerându-se că el nici nu a existat. Numai efectele juridice ale actului anulat sunt desființate; consecințele lui de fapt, materiale, sunt o realitate, care s-a produs în trecut și care nu poate fi ignorată.<sup>34</sup>

Cât privește revocarea, această noțiune a fost înțeleasă ca reprezentând acțiunea prin care organul administrativ competent care a emis un act de putere sau organul ierarhic superior acestuia desființează acel act.<sup>35</sup> Cu alte cuvinte revocarea reprezintă operațiunea juridică care determină încetarea definitivă a efectelor juridice ale actelor administrative ca urmare a ilegalității sau a inoportunității acestora.<sup>36</sup>

În doctrina sensul termenului este privit din mai multe perspective, în funcție de organul care întreprinde acest demers, dar și în funcție de natura actului administrativ supus măsurii. Astfel, când desființarea actului se face de către autoritatea emitentă, revocarea se exprimă prin termenul de retractare sau

---

<sup>31</sup> Legea nr.90 din 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, art.28, al.2.

<sup>32</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.80.

<sup>33</sup> Emil Bălan, *Procedura administrativă*, Ed. Universitară, București 2005, p.139 și Mircea Preda, *Drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.200.

<sup>34</sup> Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, *op.cit.* p.247.

<sup>35</sup> Idem, p.183.

<sup>36</sup> Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția a II-a, *op.cit.*, p.209.



retragere,<sup>37</sup> iar noțiunea de revocare propriu-zisă<sup>38</sup> se folosește atunci când desființarea actului se face de către autoritatea administrativă ierarhic superioară celei emitente. Dacă avem în vedere criteriul naturii actului administrativ, atunci trebuie să facem o distincție între actele administrative individuale și cele cu caracter normativ, revocarea acestora din urmă purtând denumirea de abrogare, fapt unanim acceptat în doctrină<sup>39</sup>.

Majoritatea autorilor consideră că revocarea reprezintă o specie a nulității, un caz particular de nulitate, lucru cu care suntem întrutotul de acord. Au existat însă și păreri care susțineau că revocarea este distinctă de anulare, atât sub aspectul motivelor, cât și sub cel al organelor competente a se pronunța.<sup>40</sup> În viziunea acestor autori, anularea intervine pentru motive de ilegalitate ale actului administrativ, iar revocarea doar pentru motive de inoportunitate. În aceeași idee, revocarea poate fi hotărâtă numai de organul emitent și de cel ierarhic superior, anularea putând fi dispusă și de instanța de judecată.

Revenind la opinia dominantă, putem spune că revocarea nu reprezintă numai un caz particular de nulitate, dar și o regulă, un principiu fundamental al regimului juridic al actelor administrative ce are la bază art. 21 și 52 din Constituția republicată<sup>41</sup>, precum și dispozițiile Legii contenciosului administrativ, care prevede caracterul obligatoriu al procedurii prealabile introducerii acțiunii în contencios (art.7, al.1)<sup>42</sup>; actele administrative de autoritate, acte cu caracter unilateral, pot fi revocate oricând. Astfel, potrivit articolului citat, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, cel vătămat într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea în tot sau în parte a acestuia. Plângerea se poate adresa în egală măsură organului ierarhic superior, dacă acesta există. Prin urmare procedura prealabilă reprezintă o condiție a

---

<sup>37</sup> Idem, p.210.

<sup>38</sup> Verginia Vedinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ed. Lumina Lex, București 2002, p.112

<sup>39</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.84, nota de sub.3. Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția a II-a, *op.cit.*, p.210. Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.58.

<sup>40</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.83, nota de sub.2, prezentând opinia prof. Ilie Iovănaș.

<sup>41</sup> Art.21-*Accesul liber la justiție* și art.52-*Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, Constituția României.

<sup>42</sup> Legea nr. 554 din 2004 a contenciosului administrativ, art.7, al.1.

acțiunii directe în instanță, legiuitorul fundamentând dreptul administrației de a reveni oricând asupra actului emis.<sup>43</sup>

Privită sub aspectul motivelor, revocarea este determinată de viciile de ilegalitate care afectează actul administrativ, dar și ca urmare a inoportunității acestora, prof. Antonie Iorgovan pronunțându-se în acest sens<sup>44</sup>: *Revocarea intervine pentru toate condițiile de ilegalitate, dar mai ales pentru condițiile referitoare la oportunitate.*

Revocarea unui act administrativ pentru motive de ilegalitate produce efecte retroactive de la data adoptării sau emiterii actului revocat, efectele acestuia desființându-se în totalitate, ca și cum actul nu ar fi existat, cauzele unui asemenea demers fiind anterioare sau concomitente. În schimb revocarea pentru motive de inoportunitate se datorează unor cauze posterioare emiterii sau adoptării actului și produce efecte de la data la care actul a devenit inoportun; efectele produse de actul revocat până la data revocării sunt și rămân valabile.

Un alt motiv de revocare a unui act administrativ este prevăzut de Legea nr.188 din 1999 privind Statutul funcționarilor publici, care în art.62 al.7 prevede că: refuzul depunerii jurământului de către funcționarul public atrage revocarea actului administrativ de numire a acestuia în funcția publică. Trebuie precizat că refuzul depunerii jurământului de către funcționarul public nu reprezintă un viciu de ilegalitate care să afecteze valabilitatea actului administrativ de numire. Emiterea actului administrativ și depunerea jurământului sunt două momente distincte care, îndeplinite, definesc regimul numirii în funcția publică. În acest sens, prof. Verginia Vedinaș afirmă că statutul de funcționar public se dobândește din momentul numirii, printr-un act administrativ emis în acest sens, și se exercită din momentul depunerii jurământului<sup>45</sup>. Prin urmare, refuzul depunerii jurământului reprezintă un motiv de revocare a actului administrativ, instituit de lege, și care pune capăt efectelor sale juridice.

Revocarea unui act administrativ trebuie să fie dispusă printr-un act juridic cu cel puțin aceeași forță și cu respectarea procedurii de emiterie sau de adoptare, după caz.

Principiul revocabilității actelor administrative are caracter absolut în privința actelor administrative normative, ceea ce înseamnă că organele administrației publice competente, potrivit legii, pot oricând să le revoce, fie

---

<sup>43</sup> Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.58.

<sup>44</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, *op.cit.*, p.85.

<sup>45</sup> Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ediția a III-a, Ed. Universul Juridic, București 2007, p.444.

adoptând un act normativ cu un conținut contrar celui inițial, fie abrogându-le<sup>46</sup>. Nu același lucru putem spune despre actele administrative individuale care, în anumite situații prevăzute de lege ori ca efect al naturii drepturilor și obligațiilor conținute de acestea, devin irevocabile, constituindu-se în excepții de la principiul revocabilității actelor administrative. Prin urmare fac excepție de la principiul revocabilității următoarele categorii de acte administrative:

*Actele administrative jurisdicționale*, definite în art.2 din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ ca fiind acte juridice emise de un organ cu atribuții jurisdicționale prin care se soluționează un conflict între două părți - unde una este întotdeauna o autoritate administrativă - după o procedură specială, pe bază de contradictorialitate și cu respectarea dreptului la apărare. Actele administrativ - jurisdicționale sunt irevocabile, întrucât ele se bucură de o anumită stabilitate ca urmare a faptului că organele care le emit, cu prilejul soluționării unor litigii, se dezinvestesc de dreptul de a reveni asupra acestora.<sup>47</sup> Din această perspectivă aceste acte seamănă cu hotărârile judecătorești cu care, însă, nu se identifică.

*Actele administrative pe baza cărora au luat naștere raporturi juridice civile și de muncă*. Putem aminti aici contracte civile cum ar fi: contractul de vânzare-cumpărare pentru achiziționarea unor materiale de construcții în vederea ridicării unui imobil, contractul de antrepriză, contracte încheiate ca urmare a existenței unei autorizații de construcție, contracte individuale de muncă încheiate pe baza permiselor de muncă, permise eliberate de autoritățile administrative competente persoanelor care nu au cetățenie română sau apatrizilor. Motivația că aceste acte administrative sunt irevocabile rezidă în faptul că raporturile juridice civile și de muncă, ce se stabilesc în baza lor, iau naștere prin acordul de voință al părților și nu mai pot fi desființate prin manifestarea de voință unilaterală a organului emitent al actului administrativ.

*Actele administrative care au dat naștere unor drepturi subiective garantate de lege prin stabilitate*. Un exemplu în acest sens ar fi titlurile de proprietate emise de comisiile specializate de aplicare a Legii fondului funciar. Prin aceste acte administrative s-a constituit sau s-a reconstituit dreptul de proprietate privată asupra unor terenuri, drept fundamental garantat de Constituția României.<sup>48</sup>

*Actele administrative atributive de statut personal*. Aceste acte administrative nu mai pot fi revocate deoarece au fost emise pe baza unei activități anterioare a unor persoane, iar revocarea lor ar fi inutilă din moment ce

<sup>46</sup> Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ, note de curs, op.cit.*, p.216.

<sup>47</sup> Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția a II-a, *op.cit.*, p.210.

<sup>48</sup> Constituția României, art.44.

persoana interesată ar putea cere oricând emiterea unui asemenea act cu același conținut. În aceasta categorie includem actele de identitate: cartea sau buletinul de identitate, certificatul de naștere, pașaport; diplomele școlare sau universitare. Aceste acte constată existența anumitor drepturi ale persoanelor în cauză, care pot fi anulate doar de către organele competente și doar în condiții strict prevăzute de lege.

*Actele administrative care au fost realizate material.* Prin aceste acte s-au produs transformări în lumea materială înconjurătoare, iar prin revocare nu se mai poate restabili situația anterioară. Este irevocabilă, de exemplu, o autorizație de demolare a unui imobil, dacă faptul material, demolarea propriu-zisă, a avut loc. Decretul de grațiere emis de Președintele României devine irevocabil din moment ce s-a realizat material, adică persoana grațiată a fost eliberată din locul de detenție.

*Actele administrative de sancționare contravențională, care nu mai pot fi revocate nici de organul emitent, nici de organul ierarhic superior, ele putând fi anulate doar pe cale judecătorească, pe baza unei proceduri prevăzute de lege.* Este cazul proceselor-verbale de constatare a contravențiilor, acte administrative care pot fi anulate pe baza unor motive temeinice de către judecătoria, avându-se în vedere procedura prevăzută de O.G. nr.2/2001 cu privire la regimul juridic al contravențiilor.<sup>49</sup>

Totuși, irevocabilitatea unui act administrativ nu poate fi invocată de beneficiarul acestuia, dacă actul respectiv a fost emis datorită manevrelor sale frauduloase sau dolosive. Mai mult, nu se poate accepta recunoașterea sau validarea efectelor unor acte juridice ilegale.<sup>50</sup>

Suspendarea reprezintă o ultimă modalitate de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative pe care o analizăm și constă în operațiunea juridică care determină încetarea temporară, vremelnică a efectelor juridice ale actelor administrative de autoritate.

Suspendarea intervine în cazuri excepționale, atunci când există îndoieli, dubii, cu privire la legalitatea sau oportunitatea actelor administrative. Suspendarea intervine obligatoriu în cazurile expres prevăzute de lege.<sup>51</sup>

Suspendarea unui act administrativ poate fi determinată de mai multe motive. Există situații când se contestă legalitatea actului administrativ de către un cetățean, o organizație nestatală, de către o autoritate publică, sau se impune necesitatea clarificării unor îndoieli cu privire la legalitatea actului de însuși

<sup>49</sup> O.G.nr.2 din 2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată de Legea nr.180 din 2002, în M. Of. nr.268 din 22 aprilie 2002.

<sup>50</sup> Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția a II-a, *op.cit.*, p.211.

<sup>51</sup> Emil Bălan, *Procedura administrativă*, Ed. Universitară, București 2005, p.140.

organul emitent. Alte motive privesc schimbarea condițiilor de fapt care au fost avute în vedere la emiterea/adoptarea actului de putere, necesitatea de a pune de acord actul administrativ cu actele autorităților ierarhic superioare emise/adoptate ulterior. Aplicarea unei sancțiuni persoanei fizice, care a săvârșit o abatere administrativă, poate constitui un motiv de suspendare a actului administrativ. Nu în ultimul rând, necesitatea prevenirii unei pagube iminente<sup>52</sup>, pe care o poate suferi persoana vătămată printr-un act administrativ sau când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ de importanță națională,<sup>53</sup> sunt alte două motive de suspendare a unui act administrativ de autoritate.

Față de aceste motive, în contextul actualei legislații în vigoare, suspendarea actelor administrative poate interveni *ope legis*, în baza unei dispoziții exprese a legii. Este cazul prevăzut în art.123, al.5 din Constituție și a art.3, al.1 și 3 din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, potrivit căreia prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative ale autorităților administrației publice locale, în cazul în care consideră aceste acte ca fiind ilegale. Actul atacat este suspendat de drept.<sup>54</sup> Un alt caz de suspendare în temeiul legii este prevăzut de O.G nr.2/2001, și anume: plângerea contravenientului împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției atrage după sine suspendarea executării actului de sancționare.<sup>55</sup>

Suspendarea poate fi dispusă și printr-o hotărâre judecătorească. Instanța de judecată are dreptul de a lua măsura suspendării actului administrativ, ce face obiectul litigiului, în cazuri bine justificate și pentru a se preveni producerea unor pagube iminente.<sup>56</sup>

O ultimă situație întâlnită se referă la posibilitatea suspendării actului administrativ printr-un act juridic emis/adoptat de către persoana ierarhic superioară, în baza raporturilor de subordonare existente.

Având în vedere exemplele prezentate mai sus, putem identifica și organele competente să dispună măsura suspendării unui act administrativ și anume: organul emitent, organul ierarhic superior în cadrul exercitării controlului administrativ, instanțele judecătorești competente în urma pronunțării asupra unei cereri de suspendare, dar și organele administrative cu atribuții jurisdicționale.

---

<sup>52</sup> Legea nr. 554 din 2004 a contenciosului administrativ, art.14, al.1.

<sup>53</sup> Legea nr. 554 din 2004, art.14, al.3.

<sup>54</sup> vezi și art.26 din Legea nr. 340 din 2004 privind prefectul și instituția prefectului.

<sup>55</sup> O.G.nr.2 din 2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată de Legea nr.180 din 2002, art.32, al.3.

<sup>56</sup> Legea nr. 554 din 2004, art.14, al.1.

Încetarea suspendării unui act administrativ poate să aibă loc prin revocarea (anularea) actului administrativ suspendat, ca urmare a constatării caracterului său ilegal sau inoportun, prin repunerea în vigoare a actului administrativ suspendat, pentru că s-a constatat că acesta nu este ilegal sau neoportun, de drept, în cazul actelor administrative suspendate pentru inoportunitate, în cazul în care împrejurările de fapt care au determinat suspendarea au dispărut și, prin hotărâre judecătorească definitivă, în cazul actelor administrative atacate de prefect la instanța de contencios. Instanța poate anula actul administrativ atacat, dacă consideră că este ilegal, sau poate să respingă acțiunea prefectului, actul continuând să producă efecte juridice.

**b) Intervenția unor fapte materiale, de care legea leagă încetarea efectelor juridice ale actelor administrative de autoritate**

Încetarea efectelor actelor administrative de autoritate se poate datora și producerii unor fapte materiale, transformări în lumea înconjurătoare a lucrurilor de care legea leagă producerea de efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință. Pentru a analiza modalitatea în care faptele materiale pun capăt efectelor juridice ale actelor de autoritate, trebuie să facem distincția între actele administrative normative și cele cu caracter individual.

Actele administrative normative cuprind norme generale și impersonale care nu-și epuizează efectele printr-o singură aplicare, ele neputând să-și piardă valabilitatea prin producerea transformării în lumea materială înconjurătoare.<sup>57</sup> Prin urmare, în doctrină, s-a stabilit regula potrivit căreia actele administrative normative nu încetează ca urmare a unui fapt material.<sup>58</sup> Fac excepție de la această regulă actele administrative normative temporare, ale căror efecte juridice încetează prin împlinirea termenului – fapt material – pentru care au fost emise;<sup>59</sup> spre exemplu: dispoziția primarului cu caracter normativ privind închiderea circulației rutiere, în zona centrală a unității administrativ-teritoriale, pe o anumită perioadă de timp.

În schimb, actele administrative cu caracter individual care privesc o anumită sau anumite persoane dinainte determinate și a căror efecte juridice se epuizează printr-o singură aplicare sau printr-o aplicare repetată, limitată însă la un anumit număr de cazuri, își încetează efectele ca urmare a intervenției unor fapte materiale<sup>60</sup> și anume:

<sup>57</sup> Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a III-a, *op.cit.*, p.390.

<sup>58</sup> Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, *op.cit.* p.176.

<sup>59</sup> Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ, note de curs*, *op.cit.*, p.225.

<sup>60</sup> Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția a II-a, *op.cit.*, p.212.

*Moartea subiectului de drept* reprezintă un fapt material care duce la încetarea efectelor juridice produse de acte administrative. Spre exemplu, prin moartea titularului se sting raporturile juridice administrative constituite pe baza unei autorizații de exercitare a unei meserii.

*Prescripția* reprezintă un alt fapt material care atrage încetarea efectelor juridice produse de unele acte administrative individuale. Astfel, executarea sancțiunii amenzii contravenționale, aplicată unei persoane fizice care a săvârșit o contravenție, se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat celui sancționat în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii.<sup>61</sup>

*Executarea actului administrativ* prin intermediul unor fapte materiale stinge efectele acestuia. Un exemplu în acest sens ar fi avertismentul, act administrativ ce se socotește executat prin comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenției, cu rezoluția corespunzătoare.<sup>62</sup>

## WAYS TO CEASE THE LEGAL CONSEQUENCES OF ADMINISTRATIVE ACTS

### Abstract

This article aims to present the two modalities available in the Romanian law in order to cease the juridical relations established by the authoritative administrative acts. On the one hand, an administrative act could stop producing legal consequences by the intervention of another act, issued to this end by the competent authorities, such as an act of invalidation, suspension or revocation. An administrative act is also deprived of any legal effect by the intervention of some specific material facts to which the law binds up the cease of legal consequences, such as: prescription or death of the legal subject.

---

<sup>61</sup> O.G.nr.2 din 2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată de Legea nr.180 din 2002, art.14, al.1.

<sup>62</sup> O.G.nr.2 din 2001, art.38, al.2.

