

**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 1. Noțiune**

Ediția a 2-a, revizuită și adăugită

Editura  
**Stamangiu**  
2022

## §2. Obligativitatea actului administrativ

a) *Un privilegiu general, corolar al unilateralității actului administrativ*

19. Am arătat anterior că menirea actului administrativ este să producă, 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 reglementarea raporturilor juridice între diferite persoane, altele decât autorul său<sup>[1]</sup>.

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 „unilaterala” ilustrează **mijlocul (maniera)** prin care acesta este pus în aplicare.

---

vorbi despre o obligație de revocare, căci, în lipsa voinței beneficiarului de a menține actul, acesta este cel puțin inoportun.

<sup>[1]</sup> Ch. Eisenmann, Cours de droit administratif, tome I, L.G.D.J., Paris, 1982, p. 420.

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 nu<sup>[1]</sup>. 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-obligații<sup>[2]</sup>. 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. 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

---

<sup>[1]</sup> De pildă, în clasică ipoteză a autorizației de construire, actul este obligatoriu pentru destinatar numai în ceea ce privește constrângerile legate de urbanism și 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.

<sup>[2]</sup> 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.

obligații decât în sarcina destinatarului său<sup>[1]</sup>. 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 viitor<sup>[2]</sup>. Actele administrative pot fi revocate, dar după anumite reguli, deci în niciun caz liber și discreționar. La momentul oportun vom distinge între acte normative și individuale, legale și ilegale, care creează un avantaj sau impun o sarcină particularului destinatar<sup>[3]</sup>.

---

<sup>[1]</sup> 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.

<sup>[2]</sup> Așa cum vom vedea în tomul II al lucrării.

<sup>[3]</sup> 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

(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 *celelalte 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 emitent<sup>[1]</sup>, 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, 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

---

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.

<sup>[1]</sup> Potrivit jurisprudenței (problemă la care vom reveni, a se vedea tomul II al lucrării), 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).

ar fi contrar dispozițiilor constituționale invocate, deci ilegal<sup>[1]</sup>. 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 („prealabil”) 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 preluat acest caracter în definiția dată actelor administrative în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ: pe bună dreptate, căci această trăsătură nu este una, așa cum vom vedea, de esența actului administrativ.

---

[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.

b) *Raportul dintre caracterul obligatoriu și cel executoriu, ale actelor administrative*

**23.** Caracterul executoriu nu este specific tuturor actelor administrative (căci 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 numai celor care îndeplinesc anumite condiții, care derivă din chiar denumirea noțiunii: „privilegiu”, respectiv „executoriu”. Din păcate, până în prezent nimeni nu a stabilit exact care este raportul dintre acest caracter al actelor administrative și cel obligatoriu (nici măcar precedenta ediție a prezentei lucrări), lucru absolut necesar, 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*”. Alin. (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 documentațiilor<sup>[1]</sup> putere de aplicare* [s.n., Ov.P.] (...)”. Observăm

---

<sup>[1]</sup> Documentațiile (de amenajarea teritoriului – PATN, PATJ sau PATZ – ori de urbanism – PUG, PUZ, PUD) legal aprobate potrivit prevederilor Legii nr. 350/2001 au

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”, reperetele acestora putând fi schițate cu ajutorul câtorva idei:

**24. (i) Formula de maximă generalitate (abstractizare).** Afirmția că actele administrative „*produc efecte juridice*” este 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 *obligații*, dă naștere, modifică ori stinge raporturi juridice. Această formulă este specifică, așadar, atât actelor normative, cât și celor individuale, indiferent deci dacă ele sunt susceptibile de executare *materială (concretă)*, ori doar de aplicare *imaterială (abstractă)*. Așa cum vom vedea ulterior<sup>[1]</sup>, 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 *forță 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 lipsește doar operațiunea de aducere a conținutului actului la cunoștință publică;

**26. (iii) O formulă (practic) sinonimă.** Dacă privim lucrurile cu atenție, noțiunea 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 și *obligațiile*,

---

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).

<sup>[1]</sup> *Infra*, nr. 312 și urm.



acestea se regăesc în patrimoniul destinatarilor actului administrativ de îndată ce efectele juridice ale acestuia s-au produs. Și, așa 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 obligații. Iar răspunsul este diferențiat, în funcție de natura actului administrativ în cauză. Astfel, desigur că, principal, obligațiile create de un act administrativ (indiferent că acestea sunt pozitive, în cazul unei norme onerative, ori negative, în cazul unei prohibitive) se aduc la îndeplinire *voluntar* de către subiecții de drept cărora li se adresează. În cazul în care aceste obligații 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 contravenție, prin urmare, soluția constă în emiterea unui act (individual) de sancționare în sarcina celui vinovat, act care, la rândul său, fie va fi respectat (executat) de bunăvoie, fie va fi pus în executare, așa cum vom vedea mai jos, de către administrația publică, utilizând forța de constrângere a statului care-i stă la dispoziție;

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

(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.