

Drept administrativ

Partea specială

Ediția 2
- revizuită și adăugită -



Editura C.H. Beck
București 2020

Cuprins

Abrevieri.....	IX
Capitolul I. Actele administrației publice.....	1
Secțiunea 1. Formele de activitate a administrației publice	1
Secțiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrației publice	3
Capitolul II. Actele administrative unilaterale sau de autoritate.....	5
Secțiunea 1. Definiție și trăsături caracteristice.....	5
Secțiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrative de autoritate	9
Secțiunea a 3-a. Condițiile de valabilitate ale actelor administrative de autoritate.....	11
Secțiunea a 4-a. Efectele juridice ale actelor administrative de autoritate	32
§1. Momentul de la care actele administrative de autoritate produc efecte juridice	32
§2. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative de autoritate.....	34
Capitolul III. Actele administrative de gestiune	45
Secțiunea 1. Noțiuni, clasificare, trăsături	45
Secțiunea a 2-a. Contractele administrative	46
§1. Trăsături specifice, clasificare și definiție	46
§2. Procedura încheierii contractelor administrative și condițiile de valabilitate ale acestora	49
§3. Efectele contractelor administrative	51
§4. Încetarea efectelor contractelor administrative.....	52
Capitolul IV. Examen special asupra unor contracte administrative.....	55
Secțiunea 1. Contractul de concesiune de bunuri publice	55
§1. Noțiunea și trăsăturile contractelor de concesiune	55
§2. Obiectul contractului de concesiune	56
§3. Părțile contractului de concesiune	56
§4. Condiții procedurale prelabile încheierii contractului de concesiune	59
4.1. Inițierea procedurii de concesiune.....	59
4.2. Organizarea și desfășurarea licitației	61
4.3. Anularea procedurii de atribuire a contractului de concesiune.....	66
§5. Încheierea propriu-zisă a contractului de concesiune.....	67
§6. Efectele contractului de concesiune.....	68
§7. Încetarea contractului de concesiune	70
Secțiunea a 2-a. Contractul de achiziții publice și unele aspecte privind contractul de concesiune de lucrări și servicii publice.....	74

§1. Noțiunea, clasificarea, trăsăturile și formele contractului de achiziție publică.....	74
§2. Părțile contractului de achiziție publică.....	78
§3. Obiectul contractului de achiziție publică	80
§4. Procedura atribuirii contractului de achiziție publică.....	81
4.1. Principiile care stau la baza procedurii atribuirii contractului de achiziții publice	81
4.2. Tipuri de proceduri de atribuire a contractului de achiziție publică	82
4.3. Publicarea anunșurilor de intenție, de participare și de atribuire a contractului de achiziție publică	84
4.4. Documentația pentru atribuirea contractului de achiziție publică	84
4.5. Elaborarea, depunerea și evaluarea ofertelor	85
4.6. Anularea procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică	90
§5. Încheierea, modificarea și încetarea contractului de achiziție publică.....	91
§6. Efectele contractului de achiziții publice.....	96
§7. Procedura administrativ-jurisdicțională de soluționare a contestațiilor în materia atribuirii achizițiilor publice, concesiunilor de lucrări și concesiunilor de servicii.....	100
7.1. Aspecte generale privind această procedură	100
7.2. Părțile și obiectul jurisdicției administrative în materia achizițiilor publice.....	101
7.3. Procedura de soluționare a contestațiilor de către Consiliul Național	102
7.4. Soluțiile pe care le poate pronunța Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor	107
7.5. Călea de atac împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor	108
§8. Procedura exclusiv judecătorească de soluționare a litigiilor apărute în faza atribuirii contractelor de achiziții publice, contractelor de concesiune de lucrări și contractelor de concesiune de servicii	111
§9. Procedura soluționării litigiilor izvorâte din contractele de achiziții publice, contractele de concesiune de lucrări și contractele de concesiune de servicii	113
Secțiunea a 3-a. Contractul de parteneriat public-privat	119
§1. Noțiune, forme, părți, obiect și cauză	119
§2. Procedura atribuirii contractului de parteneriat public-privat	120
§3. Încheierea și clauzele contractului de parteneriat public-privat.....	122
§4. Modificarea și încetarea contractului de parteneriat public-privat. Unele aspecte și consecințe specifice	125

Capitolul V. Examen special asupra actelor administrației publice

în domeniile amenajării teritoriului și urbanismului	127
Secțiunea 1. Aspecte generale privind amenajarea teritoriului și urbanismul	127
Secțiunea a 2-a. Documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism	129
§1. Noțiunea, clasificarea și conținutul documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism	129

§2. Procedura adoptării documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism	136
Secțiunea a 3-a. Autorizarea construcțiilor.....	140
§1. Categoriile de lucrări care nu pot fi executate fără autorizație de construire și excepțiile de la această regulă	140
§2. Procedura autorizării construcțiilor.....	143
2.1. Competența autorităților administrației publice locale în materia autorizării construcțiilor.....	143
2.2. Formalități procedurale anterioare emiterii autorizației de construire.....	145
2.2.1. Avize și acorduri.....	145
2.2.2. Certificatul de urbanism: noțiune, natură juridică și procedură de emitere	147
§3. Autorizația de construire. Noțiune și procedură de emitere.....	151
§4. Amplasarea construcțiilor	156
§5. Atribuirea terenurilor pentru construcții. Contractul de concesiune	160
§6. Obligațiile beneficiarilor, proiectanților și executanților lucrărilor de construire	164
Secțiunea a 4-a. Răspunderea juridică în domeniul construcțiilor.....	166
4.1. Fapte ce constituie abateri la regimul juridic al construcțiilor	166
4.2. Răspunderea contravențională.....	169
Capitolul VI. Controlul actelor administrative.....	176
Secțiunea 1. Controlul administrativ	176
Secțiunea a 2-a. Controlul judecătoresc (contenciosul administrativ).....	181
§1. Noțiunea și istoricul instituției contenciosului administrativ în România.....	181
§2. Trăsăturile și clasificarea contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004.....	184
§3. Condițiile de admisibilitate a acțiunii directe în contenciosul administrativ	188
§4. Procedura contenciosului administrativ.....	212
4.1. Competența instanțelor de contencios-administrativ	212
4.2. Procedura în fața primei instanțe de contencios-administrativ	215
4.3. Suspendarea judecătorească a executării actelor administrative unilaterale.....	217
4.4. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța de contencios administrative pe fondul cauzei.....	222
4.5. Căile de atac împotriva hotărârii primei instanțe de contencios administrativ	225
§5. Executarea hotărârilor instanțelor de contencios-administrativ.....	228
Secțiunea a 3-a. Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative de autoritate (Excepția de nelegalitate)	233
Capitolul VII. Răspunderea contravențională.....	237
Secțiunea 1. Noțiunea răspunderii contravenționale și noțiunea de contravenție	237

Secțiunea a 2-a. Competența autorităților publice în materia reglementării și sancționării contravențiilor	238
Secțiunea a 3-a. Sancțiunile contravenționale: noțiune și clasificare	241
Secțiunea a 4-a. Subiectele răspunderii contravenționale și cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei	243
Secțiunea a 5-a. Procedura constatării contravenției	245
Secțiunea a 6-a. Procedura aplicării sancțiunilor contravenționale	247
§1. Procedura administrativă	247
§2. Procedura judecătorească	250
Secțiunea a 7-a. Căile de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale	253
Secțiunea a 8-a. Executarea sancțiunilor contravenționale	257
Secțiunea a 9-a. Cauzele care înlătură răspunderea contravențională	261
Capitolul VIII. Răspunderea administrativă patrimonială	265
Secțiunea 1. Noțiunea, natura juridică și trăsăturile răspunderii administrative patrimoniale	265
Secțiunea a 2-a. Părțile în litigiile privind răspunderea administrativă patrimonială	267
Secțiunea a 3-a. Condițiile răspunderii administrative patrimoniale	274
Secțiunea a 4-a. Tipuri speciale de acțiune în despăgubiri	278
Bibliografie selectivă	285

Capitolul I Actele administrației publice

Secțiunea 1. Formele de activitate a administrației publice

Autoritățile administrației publice își realizează atribuțiile prin emiterea de acte juridice, efectuarea de operațiuni tehnico-administrative și realizarea de activități cu consecințe juridice denumite în doctrină „fapte material-juridice”. Actele juridice sunt manifestări de voință a autorităților publice cu scopul de a produce efecte juridice, iar operațiunile tehnico-administrative sunt activități ale acestor autorități care preced sau succed actelor juridice, fără a produce prin ele însele efecte juridice. Astfel, de exemplu, emiterea unor acte juridice ale autorităților publice este condiționată de îndeplinirea prealabilă a unor operațiuni tehnico-administrative, cum este cazul avizelor. De asemenea, punerea în executare a unor acte juridice ale administrației publice are loc prin intermediul unor operațiuni tehnico-administrative ca, de exemplu, încheierea unui proces-verbal de predare a imobilului restituit unui particular prin dispoziție a primarului. În schimb, faptele material-juridice sunt activități ale administrației publice ori evenimente cărora legea le recunoaște anumite efecte juridice, indiferent de voința administrației publice. Astfel, de exemplu, construirea unei școli de către o unitate administrativ-teritorială pe terenul proprietatea acesteia are ca efect constituirea dreptului său de proprietate asupra edificiului respectiv¹. De asemenea, nașterea unui copil este generatoare de drepturi ale copilului în raporturile cu administrația publică, unul dintre aceste drepturi fiind, de exemplu, dreptul la alocația de stat².

Forma principală de activitate a autorităților publice o reprezintă însă actele juridice. Acestea, de regulă, sunt emise (încheiate) de autoritățile publice, în calitatea lor de subiecte de drept special învestite cu prerogative de putere publică. Sunt însă și situații în care autoritățile publice emit (încheie) acte juridice în calitate de persoane juridice civile, potrivit dreptului comun, însă aceste acte nu constituie obiect de studiu al dreptului administrativ, ci al dreptului civil.

Actele emise de autoritățile administrației publice, în regim de putere publică, poartă denumirea generică de acte administrative.

¹ În acest sens, potrivit art. 577 alin. (1) C.civ. [aprobat prin Legea nr. 287/2009, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011)] „construcțiile, plantațiile și orice alte lucrări efectuate asupra unui imobil, denumite în continuare lucrări, revin proprietarului aceluși imobil dacă prin lege sau act juridic nu se prevede altfel”.

² Astfel, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată (M.Of. nr. 767 din 14 noiembrie 2012), „beneficiază de alocație de stat pentru copii toți copiii în vârstă de până la 18 ani”.

Noțiunea de act administrativ are, în primul rând, o consacrare legală. Astfel, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004¹, această noțiune juridică are două sensuri:

În sens restrâns, actul administrativ este actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice [art. 2 alin. (1) lit. c)].

În sens larg, prin act administrativ înțelegem orice act juridic (pozitiv sau negativ) emanat de la autoritățile publice în regim de putere publică.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c¹) din Legea nr. 554/2004, „sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative”.

De asemenea, alineatul al doilea al art. 2 din Legea nr. 554/2004 prevede că „se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal”.

Din coroborarea acestor dispoziții legale, reiese că legiuitorul român face distincție între actele administrative *stricto sensu* sau propriu-zise (ca manifestări unilaterale de voință a autorităților publice), pe de o parte, și actele administrative asimilate, pe de altă parte, în categoria cărora sunt incluse contractele administrative (manifestările bilaterale de voință a autorităților publice) și refuzul expres sau tacit al autorităților publice de a rezolva cererilor particularilor privitoare la drepturile și interesele lor legitime.

În ce privește însă definiția legală a actelor administrative în sens restrâns, considerăm că se impune, *de lege ferenda*, o mai clară distincție între actele individuale și cele normative, întrucât acestea din urmă nu dau naștere unor raporturi juridice concrete, ci instituie reguli generale de conduită pentru subiecții de drept care intră sub incidența lor.

În acest sens, propunem ca actul administrativ individual să fie definit ca fiind actul juridic unilateral al unei autorități publice, emis în regim de putere publică și în temeiul legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice în sfera administrației publice.

În mod distinct, actul administrativ normativ ar putea fi definit ca fiind actul juridic unilateral al unei autorități publice, emis în regim de putere publică, prin care se instituie reguli generale de conduită în sfera administrației publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii.

¹ M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

Secțiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrației publice

Respect pentru oameni și cărți

I. Având în vedere cele expuse în prealabil, clasificarea cea mai relevantă a actelor administrației publice, poate fi făcută după criteriul numărului manifestărilor de voință pe care le conțin, coroborat cu criteriul regimului lor juridic, astfel:

a) *acte juridice unilaterale* care includ:

1. actele administrative unilaterale emise în regim de putere publică, cunoscute în doctrina de specialitate și sub denumirea de acte administrative de autoritate.

Aceste acte pot fi clasificate, la rândul lor, în două subcategorii:

- acte administrative individuale (sau cu caracter individual);
- acte administrative normative (sau cu caracter normativ);

2. actele unilaterale de drept comun, de exemplu: promisiunea unilaterală de a contracta (art. 1327 C.civ.¹) sau promisiunea publică de recompensă (art. 1328 C.civ.).

În plus, chiar și unele acte juridice unilaterale ale autorităților publice, care poartă denumiri specifice actelor administrative de autoritate, au fost calificate de jurisprudență ca fiind acte civile ca, de exemplu, dispozițiile primarilor date în aplicarea Legii nr. 10/2001² privind restituirea unor imobile trecute în mod abuziv în proprietatea statului. Astfel, s-a statuat că în executarea dispozițiilor Legii nr. 10/2001, autoritățile locale acționează – la fel ca și în cazul altor unități deținătoare, așa cum sunt definite de art. 21 din Legea nr. 10/2001 – ca persoane juridice cărora le incumbă obligația de restituire (respectiv, de a face acte de dispoziție cu privire la bunuri din patrimoniul lor), iar nu ca purtătoare ale autorității executive locale (neîntocmind acte administrative de autoritate, ci acte civile de dispoziție)³. Un alt exemplu de acest gen îl constituie ordinul unui ministru de eliberare din funcție a conducătorului unei societăți comerciale înființate prin hotărâre de guvern care, s-a statuat în jurisprudență, nu este act administrativ de autoritate, ci act juridic civil⁴.

b) *acte juridice bilaterale sau de gestiune* care se împart, la rândul lor, în două subspecii:

- actele de gestiune publică, denumite și contracte administrative, având ca obiect valorificarea bunurilor publice și organizarea serviciilor publice;

- actele de gestiune privată, denumite și contracte de drept comun ca, de exemplu, contracte de vânzare-cumpărare, contracte de închiriere etc.

Așa cum am arătat deja, dreptul administrativ se ocupă numai de actele administrative (unilaterale și bilaterale), pentru că numai acestea sunt supuse, exclusiv ori

¹ Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011).

² Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată (M.Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005)

³ A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 6468/2009, în Dreptul nr. 7/2010, p. 253. Precizăm că, în opinia noastră, aceste dispoziții ale primarilor sunt acte administrative de autoritate (pentru detalii, în acest sens, a se vedea A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, În legătură cu controlul judecătoresc al actelor emise de autoritățile publice în materia restituirii imobilelor preluate de stat în mod abuziv în perioada 1945-1989, în Dreptul nr. 9/2019, p. 60).

⁴ A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 201/2010, în Dreptul nr. 9/2010, p. 256.

preponderent, regimului juridic special de (drept public), spre deosebire de actele de gestiune privată care sunt supuse, în principal, regulilor de drept comun (civil).

II. Actele administrației publice mai pot fi clasificate, în funcție de criteriul nivelului ierarhic al autorității publice emitente, astfel:

a) acte emise de autoritățile administrației publice centrale reprezentând: hotărâri ale Guvernului, decizii ale prim-ministrului, ordine ale miniștrilor și decizii ale conducătorilor altor organe centrale de specialitate. Aceste acte administrative produc efecte juridice pe întreg teritoriul țării în domeniile care intră în sfera de competență a autorităților administrative emitente.

b) acte ale autorităților administrației publice situate la nivel local, în categoria cărora includem atât actele emise de către autoritățile administrației publice locale (consiliile județene, consiliile locale și primarii), precum și actele serviciilor publice deconcentrate ale administrației publice centrale. Aceste acte constau în hotărâri ale consiliilor locale (județene), dispoziții ale primarilor, decizii ale conducătorilor serviciilor publice deconcentrate și produc efecte numai în circumscripția teritorială în care autoritățile emitente au fost constituite prin alegeri și, respectiv, prin înființare de către autoritățile administrației publice centrale.

Această clasificare prezintă interes pentru că cele două categorii de acte administrative au un regim juridic parțial diferit atât în ce privește condițiile intrării în vigoare (în cazul celor normative) și, respectiv, producerii de efecte juridice (în cazul celor individuale), cât și în ce privește condițiile exercitării controlului de legalitate pe cale judecătorească. Astfel, de exemplu, deși pentru intrarea în vigoare este necesară publicarea actelor normative, indiferent de emitentul lor, nepublicarea hotărârilor Guvernului atrage inexistența acestor acte, spre deosebire de nepublicarea hotărârilor consiliilor locale, a cărei consecință o reprezintă doar inopozabilitatea hotărârilor respective. Sub aspectul controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, acesta poate fi declanșat și de către prefect în cazul actelor emise de autoritățile administrației publice locale. În fine, competența materială a instanțelor de contencios administrativ se determină în funcție de locul ocupat de organul emitent în ierarhia sistemului administrației publice. Astfel, acțiunea în anulare a actelor administrative emise de autoritățile publice situate la nivel local este de competența tribunalului, iar acțiunea în anulare având ca obiect actele emise de autoritățile administrației publice centrale este de competența curții de apel.

Capitolul II

Actele administrative unilaterale sau de autoritate

Secțiunea 1. Definiție și trăsături caracteristice

Actul administrativ de autoritate este actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis în sfera puterii executive sau a administrației publice de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării sau a executării în concret a legii.

Actul administrativ de autoritate are următoarele trăsături specifice:

a) este o *manifestare unilaterală de voință* a unei autorități publice care acționează în calitate de subiect de drept special investit cu atribuții de putere publică, motiv pentru care spunem că un asemenea act este emis în regim de putere publică.

Caracterul unilateral al actelor de autoritate determină, în principiu, revocabilitatea acestor acte.

Această trăsătură deosebește actele de autoritate atât de actele civile unilaterale¹, întrucât acestea din urmă nu sunt emise în regim de putere publică, cât și de actele administrative de gestiune (bilaterale) care iau naștere pe baza acordului de voință al părților.

În doctrină² s-a arătat că au caracter unilateral și următoarele categorii de acte administrative:

- actele emise în comun de către mai multe autorități publice, întrucât manifestările de voință ale subiectelor participante converg spre producerea aceluiași efect juridic, realizându-se, astfel, o singură entitate juridică;

Astfel, de exemplu, prin art. III din O.U.G. nr. 75/2008³ s-a prevăzut că modalitatea de eșalonare a plății sumelor prevăzute în titlurile executorii având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială personalului din sistemul justiției, se va stabili prin ordin comun al ministrului justiției, ministrului economiei și finanțelor, președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

- actele administrative emise la cererea unei persoane fizice sau juridice au caracter unilateral, întrucât voința solicitantului constituie doar o condiție pentru emiterea actului administrativ, și nu pentru realizarea unui acord de voință între solicitant și organul emitent al actului. Prin urmare, renunțarea beneficiarului la exercițiul drep-

¹ Astfel, art. 1324 C.civ. prevede că „este unilateral actul juridic care presupune numai manifestarea de voință a autorului său”.

² R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 312-313.

³ M.Of. nr. 462 din 20 iunie 2008.

tului conferit printr-un act de autoritate nu atrage încetarea efectelor actului, ci acesta continuă să producă efecte juridice până la revocarea sa de către organul emitent;

- actele administrative emise cu participarea mai multor persoane fizice, membri ai unui organ administrativ colegial sunt acte unilaterale, întrucât aceste acte aparțin organului administrativ, fiind fără relevanță numărul de persoane care participă la adoptarea lor;

b) *actul de autoritate este emis pe baza legii și pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor și a celorlalte acte normative.*

Astfel, prin intermediul acestor acte de dispoziție, Guvernul și administrația publică își îndeplinesc activitatea de punere în executare a legii, care reprezintă o obligație a acestor autorități publice. În acest sens, unele legi prevăd, în mod expres, necesitatea adoptării unor acte administrative normative pentru punerea lor în executare (de exemplu adoptarea de norme metodologice), precum și termenul în care aceste acte trebuie adoptate. În practică însă apar, uneori, situații în care Guvernul obstrucționează sau tergiversează punerea în executare a legilor prin neadoptarea sau adoptarea cu întârziere a actelor administrative de aplicare a legilor, iar jurisprudența noastră a tolerat, din nefericire, această practică neconstituțională a Guvernului și, respectiv, a administrației publice, inadmisibilă într-un stat de drept¹. Alteori, pentru a nu își asuma responsabilitatea adoptării unor acte administrative, Guvernul preferă să promoveze proiecte de legi pentru tranșarea unor situații juridice

¹ A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secțiile Unite, Decizia nr. 20/2009 pronunțată în recursul în interesul legii (M.Of. nr. 880 din 16 decembrie 2009). Astfel, prin această decizie, Secțiile Unite ale instanței Supreme au decis: „În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 31 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată, stabilesc că în lipsa unei cuantificări legale nu se pot acorda pe cale judecătorească drepturile salariale constând în suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare”. Din motivarea acestei decizii reproducem următoarele: „Cuantumul celor două suplimente salariale nu a fost însă stabilit nici prin Legea nr. 188/1999 și nici prin actele normative subsecvente, astfel încât nu există baza legală pentru calcularea și acordarea acestora. Pentru cuantificarea suplimentului postului și a suplimentului treptei de salarizare, ca părți componente ale salariului funcționarilor publici, este necesară existența unor dispoziții date în aplicarea art. 31 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 188/1999, atribuție ce revine fie Parlamentului, în cazul promovării unei legi, fie Guvernului, prin delegare legislativă sau prin adoptarea unei hotărâri date în aplicarea acestor prevederi legale. În condițiile în care nu este reglementată modalitatea de calcul al suplimentului postului și al suplimentului treptei de salarizare, suntem în prezența doar a unei intenții a legiuitorului de a acorda funcționarilor publici două drepturi de natură salarială, intenție materializată prin instituirea drepturilor, dar nefinalizată deoarece nu este stabilit cuantumul acestora sau criteriile pe baza cărora pot fi calculate. În atare situație, nefiind creat cadrul funcțional de acordare a drepturilor, acestea rămân doar drepturi virtuale”.

Or, în opinia noastră, nu poate fi acceptată ideea că legea nu produce efecte juridice, constituind doar o simplă intenție a legiuitorului sau că ea creează drepturi virtuale. Dimpotrivă, este de principiu că actul juridic (categorii din care face parte și legea) trebuie interpretat în sensul de a produce efecte juridice, nu de a nu produce asemenea efecte (actul *interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*). În plus, art. 16 alin. (2) din Constituție prevede că „nimeni nu este mai presus de lege”, deci nici Guvernul sau autoritățile administrative a căror misiune este tocmai aceea de a asigura punerea în executare a legilor.