

Aurora DAMCALI

**REVOCARIA
ACTULUI ADMINISTRATIV**

Universul Juridic

București

-2023-

 **Cuprins**

LISTĂ DE ABREVIERI.....	5
REVOCAREA, ÎNTRE ROLUL DE „CENUȘĂREASĂ” ȘI „PRINȚESĂ” A REGIMULUI JURIDIC AL ACTELOR ADMINISTRATIVE	7
TITLUL I. ACTUL ADMINISTRATIV.....	11
Introducere	11
CAPITOLUL I. SFERA FORMELOR DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	15
1. Considerații generale.....	15
2. Administrația publică – specie a activității publice.....	16
3. Determinarea sferei formelor de activitate a administrației publice	17
CAPITOLUL II. ACTUL ADMINISTRATIV FORMĂ JURIDICĂ PRINCIPALĂ DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	22
1. Conceptul de administrație	22
2. Actul administrativ – specie a actului juridic	25
3. Privilegiile actului administrativ în raport cu alte acte juridice	27
3.1. Actul administrativ este un act unilateral	28
3.2. Actul administrativ este obligatoriu și executoriu	29
3.3. Actul administrativ și privilegiul de jurisdicție	32
4. Fundamentări doctrinare și jurisprudențiale privind caracteristica actului administrativ – formă principală de activitate a administrației publice	35
CAPITOLUL III. TIPURI DE ACTE ADMINISTRATIVE	38
CAPITOLUL IV. CONSTITUȚIONALITATEA ȘI LEGALITATEA ACTULUI ADMINISTRATIV.....	45
1. Fundamentări constituționale	45
2. Legalitatea actului administrativ	49
2.1. Legalitatea actului administrativ prin prisma Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ	60
2.2. Legalitatea actului administrativ prin prisma altor acte normative	64

CAPITOLUL V. CONCLUZII ȘI PROPUNERI <i>DE LEGE FERENDA</i> PRIVIND TITLUL I AL LUCRĂRII.....	67
TITLUL II. REVOCAREA – PRINCIPIU AL REGIMULUI JURIDIC AL ACTELOR ADMINISTRATIVE	70
CAPITOLUL I. CONCEPT, FUNDAMENTĂRI LEGALE ȘI DOCTRINARE.....	70
1. Conceptul de revocare. Definiție	70
2. Constituționalitatea revocării	73
2.1. Temeiuri constituționale ale revocării	73
2.2. Natura constituțională a revocării	74
3. Fundamente legale și doctrinare	75
4. Analiză cu privire la condițiile și efectele revocării actelor administrative	79
CAPITOLUL II. CONSTANTELE REGIMULUI JURIDIC AL REVOCĂRII. TRANSFORMAREA ÎN PRINCIPIU AL REGIMULUI JURIDIC AL ACTULUI ADMINISTRATIV	91
1. Sfera principiilor aplicabile actelor administrative	91
2. Evoluția principiului revocabilității în dreptul românesc.....	96
3. Corelație între principiul revocabilității și principiul securității raporturilor juridice.....	98
CAPITOLUL III. ACTELE ADMINISTRATIVE EXCEPTATE DE LA PRINCIPIUL REVOCABILITĂȚII	103
1. Modalități de desființare a actelor administrative. Corelația revocării cu anularea, abrogarea și denunțarea unilaterală a actelor administrative	103
2. Sfera actelor administrative exceptate	109
3. Analiză succintă cu privire la revocabilitatea actelor administrative în anumite situații particulare	119
3.1. Actele de comandament cu caracter militar	119
3.2. Actele administrative care îmbracă forma orală	120
3.3. Decretele Președintelui de grațiere.....	121
3.4. Decretele Președintelui care privesc acordarea și, respectiv, retragerea unor decorații și titluri de onoare.....	121
3.5. Actele Guvernului de rechemare a Consulilor Generali și actele ministrului afacerilor externe de revocare a funcționarilor consulari.....	123

CAPITOLUL IV. REVOCAREA ACTULUI ADMINISTRATIV ÎN JURISPRUDENȚA INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI ȘI A CURȚII CONSTITUȚIONALE.....	125
1. Revocarea în jurisprudența instanțelor judecătorești	125
2. Revocarea în jurisprudența Curții Constituționale.....	128
CAPITOLUL V. CONCLUZII ȘI PROPUNERI DE <i>LEGE FERENDA</i> PRIVIND TITLUL II	132
1. Concluzii.....	132
2. Propuneri de <i>lege ferenda</i>	133
TITLUL III. REVOCAREA ÎN SISTEMUL DE DREPT EUROPEAN	135
CAPITOLUL I. INSTITUȚIA REVOCĂRII ÎN DREPTUL EUROPEAN. PRINCIPIUL SECURITĂȚII JURIDICE ȘI PRINCIPIUL ÎNCREDERII LEGITIME	135
1. Principiul securității juridice și principiul încrederii legitime	135
1.1. Aspecte introductive.....	135
1.2. Principiul securității juridice. Noțiune, conținut și regim juridic.....	137
1.3. Principiul încrederii legitime. Noțiune, conținut și regim juridic.....	140
2. Securitatea juridică, încrederea legitimă și retroactivitatea. Constrângeri procedurale și de fond	142
3. Securitatea juridică, încrederea legitimă și retroactivitatea aparentă. Tipuri de situații și rațiunea acordării protecției.....	145
4. Revocarea hotărârilor legale de către autoritățile publice	146
5. Revocarea hotărârilor nelegale	151
6. Sarcina probei	156
CAPITOLUL II. RECTIFICAREA ȘI RETRAGEREA UNEI DECIZII POTRIVIT CODULUI RENEUAL DE PROCEDURĂ ADMINISTRATIVĂ A UNIUNII EUROPENE	158
CAPITOLUL III. CONCLUZII PRIVIND DREPTUL UNIUNII EUROPENE. PROPUNERI DE <i>LEGE FERENDA</i> PRIVIND TITLUL III.....	161
1. Concluzii privind dreptul Uniunii Europene	161
2. Propuneri de <i>lege ferenda</i>	164

TITLUL IV. REVOCAREA ÎN SISTEMELE NAȚIONALE ALE UNOR STATE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE.....	165
CAPITOLUL I.....	165
REVOCAREA ACTULUI ADMINISTRATIV ÎN DREPTUL FRANCEZ.....	165
1. Aspecte introductive.....	165
2. Scurt istoric cu privire la revocarea actelor administrative în dreptul francez.....	168
2.1. Revocarea actelor administrative în secolul XIX.....	168
2.2. Revocarea actelor administrative în secolul XX.....	171
3. Concepția actuală cu privire la revocarea actelor administrative în dreptul francez.....	173
4. Actele administrative legale.....	174
5. Actele administrative ilegale.....	175
6. Actele administrative cu caracter normativ.....	176
7. Actele administrative cu caracter individual.....	177
8. Revocarea în cazul actului administrativ inexistent.....	178
9. Revocarea și nulitatea actului administrativ.....	180
 CAPITOLUL II. REVOCAREA ACTULUI ADMINISTRATIV ÎN DREPTUL SPANIOL.....	 182
1. Aspecte introductive.....	182
2. Scurt istoric cu privire la revocarea actelor administrative în dreptul spaniol.....	182
3. Concepția actuală cu privire la revocarea actelor administrative în dreptul spaniol.....	186
4. Fundamente și limite ale revocării.....	187
5. Regimul juridic al revocării în dreptul spaniol.....	190
6. Revocarea actelor administrative de către administrația publică, securitatea juridică și încrederea legitimă.....	194
7. Influența dreptului spaniol în legislațiile statelor parte din sistemul de drept iberic.....	195
 CAPITOLUL III. REVOCAREA ACTULUI ADMINISTRATIV ÎN DREPTUL GERMAN.....	 199
1. Aspecte introductive.....	199
2. Retragerea actelor administrative nelegale.....	200
2.1. Reglementarea instituției retragerii actelor administrative nelegale.....	200

2.2. Retragera actelor administrative nelegale defavorabile.....	204
2.3. Retragera actelor administrative nelegale favorabile.....	205
2.4. Examen practic privind retragera actelor administrative favorabile nelegale.....	211
3. Revocarea actelor administrative legale.....	214
3.1. Reglementarea revocării actelor administrative legale.....	214
3.2. Revocarea actelor administrative legale defavorabile.....	217
3.3. Revocarea actelor administrative legale favorabile.....	217
3.4. Examen practic privind revocarea actelor administrative favorabile legale.....	219
4. Efecte particulare ale retragerii și revocării actelor administrative.....	221

CAPITOLUL IV. REVOCAREA ACTULUI ADMINISTRATIV ÎN DREPTUL ITALIAN..... 223

1. Puterea de revocare a actelor administrative în dreptul italian. Aspecte introductive.....	223
2. Puterea de revocare înțeleasă ca putere autonomă comparativ cu cea în exercitarea căreia a fost adoptat actul inițial și care poate intra sub incidența autotutelei administrative.....	228
3. Puterea de revocare ca expresie a competenței inițiale de a adopta acte/luă măsuri în temeiul caracterului obligatoriu al acțiunii administrative.....	234
4. Puterea de revocare întemeiată pe dispozițiile art. 1 și 11 din Legea nr. 241/1990. Revocarea ca remediu adus lipsei de validitate a actului/măsurii și instrument menit să asigure corespondența dintre interesul public și atribuțiile legale ale administrației publice.....	239
5. Concepția puterii de revocare îmbrățișată de reformele Legii nr. 241/1990. Încadrarea legală a fundamentului actului de revocare.....	241
6. Referințe jurisprudențiale privind revocarea în dreptul italian.....	247

CAPITOLUL V. REVOCAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE ÎN SISTEMUL DE DREPT AL MARELUI DUCAT DE LUXEMBURG..... 250

1. Aspecte introductive.....	250
2. Actul administrativ. Retractare și revocare.....	250
3. Revocarea actelor administrative.....	251
4. Considerații generale.....	252
5. Procedura revocării în jurisprudența Consiliului de Stat.....	253

CONCLUZII	262
CONCLUZII ȘI PROPUNERI <i>DE LEGE FERENDA</i>	270
I. Concluzii	270
II. Propuneri <i>de lege ferenda</i>	284
BIBLIOGRAFIE.....	291

TITLUL I

ACTUL ADMINISTRATIV

Introducere

Prezenta lucrare are la bază teza de doctorat pe care am elaborat-o în cadrul Facultății de Drept a Universității București, sub coordonarea doamnei prof. univ. dr. Verginia Vedinaș.

În paleta de dimensiuni care particularizează regimul juridic al actului administrativ revocarea ocupă, în mod neîndoielnic, un rol special, care își relevă semnificația din mai multe puncte de vedere.

În *primul rând*, pentru că ea contribuie la scoaterea din ordinea juridică a unor acte administrative al căror conținut este viciat de aspecte de nelegalitate sau neoportunitate. Intervenția ei face să fie înlăturate acte care, în tot sau în parte, sunt contrare conținutului legii și scopului acesteia.

În *al doilea rând*, pentru că permite administrației să reanalizeze astfel de acte și să revină asupra lor. Acest lucru contribuie nu numai la corectarea unor situații trecute, ci și la îmbunătățirea activității pe viitor. O responsabilizează, ceea ce credem că reprezintă unul dintre obiectivele unei administrații moderne, autentic pusă în slujba cetățeanului. Din această perspectivă, revocarea se relevă ca o dimensiune a dreptului cetățeanului, național și european, la o bună administrare și la o bună guvernare.

Nu în *ultimul rând*, revocarea reprezintă un remediu administrativ care atrage după sine rezolvarea mai facilă a problemelor cu care se confruntă particularii, eliminând, atunci când măsura este dispusă, nevoia acestora de a apela la remediul judiciar, care, astfel cum se știe, este mai anevoios, presupune întindere în timp, atrage cheltuieli de energii și de resurse, ceea ce nu este în interesul nimănu.

De aceea, ceea ce ne propunem să transmitem prin teza noastră este un mesaj atât către **administrație**, cât și către **cei administrați**. În ceea ce privește mesajul către **administrație**, acesta este unul de a se apleca asupra acestei instituții considerând-o a fi una care îi îmbunătățește activitatea. A recunoaște că în actele pe care le-a emis sau adoptat s-au strecurat erori în raport cu legea sau cu nevoile reale pe care trebuie să le satisfacă actul, este onorabil și responsabil, în egală măsură, pentru autorul actului, pentru autoritățile publice de la care acestea emană. Iar a pune tu însuși, ca emitent al actului, capăt acestor neconformități, este ceva care înnobilează administrația, face dovada unei înalte etici profesionale și administrative, care trebuie să reprezinte țelul fiecărei instituții publice și al celor care își desfășoară activitatea în cadrul ei, indiferent de calitatea lor, de funcționari publici sau

contractuali. „Pentru destinatarii serviciului pe care autoritatea sau instituția publică îl prestează, nu prezintă o relevanță specială situația juridică a personalului implicat în realizarea lui, ci calitatea activității, modul și măsura în care ea răspunde așteptărilor pe care le au”¹. Iar mesajul către cei **administrați** este unul de încurajare la a recurge la o asemenea procedură, într-un mod care să depășească formalismul care se întâlnește de ambele părți. Dacă ne raportăm la procedura prealabilă, ea se parcurge, de regulă, pentru că este obligatorie, nu pentru că autorul ei ar avea o veritabilă încredere în eficiența demersului, iar administrația, în contrapartidă, răspunde formal, superficial, fără să facă dovada vreunui interes de a analiza motivația invocată și de a identifica argumentele care să o determine să revizuiască, adică să revoce, în tot sau în parte, actul.

Am conceput structura lucrării ca fiind compusă din **patru titluri**, pentru a conferi mai multă sistematizare demersului întreprins și a releva atât identitatea care este specifică fiecăruia dintre cele patru titluri, cât și corelația dintre ele. Analiza regimului juridic al revocării trebuie să pornească de la instituția pe care o vizează, și anume **actul administrativ**. De aceea, și în cercetarea noastră am pornit de la analiza actului administrativ în contextul formelor prin care administrația își concretizează activitatea, el relevându-se ca fiind cea mai importantă formă juridică a activității administrației. Am avut însă în vedere accepțiunea extinsă a termenului, care are un fundament constituțional, în dispozițiile art. 52 alin. (1) și (2) coroborat cu art. 126 alin. (6) din Constituția revizuită. Cu această ocazie, am cercetat problema raportului dintre legalitate și oportunitate în administrație, în general și în ceea ce privește actul administrativ, în particular, care a reprezentat multă vreme un subiect de dispută între cele două mari Școli de drept public, de la București și de la Cluj. „Colții” acestei dispute s-au mai „tocit” între timp, fără a dispărea în totalitate, ceea ce menține tonusul și interesul doctrinei și identitatea fiecăreia dintre cele două Școli. Iar acest lucru conferă, pe lângă temeinicie, dezvoltare și „savoare” științei dreptului public.

Am avut în permanență preocuparea de a **menține cercetarea în limitele obiectivului principal al lucrării, determinat de tema științifică aleasă, și anume cea a revocării actelor administrative**.

Din această perspectivă, **obiectivele lucrării** au fost raportate la **obiectivul principal deja enunțat**, pentru a putea contribui, prin prezenta teză, la fundamentarea științifică a revocării atât în sistemul național de drept, cât și în cel al Uniunii Europene și al altor cinci state membre ale Uniunii Europene, respectiv Franța, Italia, Germania, Spania și Marele Ducat de Luxemburg.

¹ V. Vedinaș, C. Bitea, *Mutații aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administrația publică*, în RDP nr. 3/2019, p. 30 (pp. 18-30).

Un prim obiectiv pe care ni l-am asumat l-a reprezentat **fundamentarea legislativă, doctrinară și jurisprudențială a revocării actelor administrative**. În cadrul acestuia ne-am propus să analizăm aspecte cum sunt: noțiunea de revocare, constituționalitatea și legalitatea revocării și regimul său juridic, care presupune, pe de o parte, **analiza revocării ca principiu al regimului juridic al actelor administrative**, iar pe de altă parte, **prezentarea excepțiilor de la acest principiu**.

Tematica a fost analizată atât dintr-o perspectivă normativă, constituțională și legală, dar și din cea a jurisprudenței instanțelor judecătorești și a Curții Constituționale.

Al doilea obiectiv al cercetării l-a constituit **analiza regimului juridic al revocării în dreptul Uniunii Europene**. Am introdus în analiza noastră atât reperate legislative, cât și constanțele desprinse din jurisprudența celor două Curți Europene, de la Luxemburg și de la Strasbourg, în materia revocării.

Al treilea obiectiv al cercetării l-a reprezentat **specificitatea regimului ei juridic în unele state membre ale Uniunii Europene**, oprindu-ne, astfel cum am arătat, la cinci astfel de state. Precizăm încă de acum că am avut de ales între a face o documentare cât mai exhaustivă, dar insuficient de aprofundată, prin forța împrejurărilor și limitele de spațiu pe care le impune acest tip de cercetare sau a ne concentra pe câteva dintre statele membre, unde această instituție este consacrată la nivel legislativ, aprofundată la nivel doctrinar și valorificată în practica administrativă și cea a instanțelor judecătorești. Am ales această din urmă variantă, din dorința de a introduce în cercetarea administrativă românească unele dintre constanțele doctrinei din alte state, pentru a o îmbogăți și a prezenta teze care pot reprezenta un reper și pentru sistemul de drept românesc.

O altă metodă pentru care am optat a fost aceea a **încheierii fiecărei părți cu unele concluzii**, pe care le-am menținut și în forma finală a lucrării, datorită rolului pe care acestea îl au în înțelegerea evoluției abordării și a rezultatului la care am ajuns.

În ultima parte a monografiei am formulat, pe lângă **concluziile finale** și unele **propuneri de lege ferenda**, care cuprind concepția noastră asupra modului în care ar trebui să fie reglementată, în viitorul Cod de procedură administrativă, această instituție.

Suntem de părere că reglementarea nu trebuie să fie neapărat laborioasă. Cu cât adâncești mai mult o normă, cu atât încorsetezi administrația în tipare procedurale, tipare din care îi va fi foarte dificil să răspundă cu soluțiile adaptate la o realitate aflată într-o continuă schimbare. În același timp, apreciem că trebuie să existe o reglementare clară și previzibilă, anumite elemente de constanță ale regimului juridic al revocării, iar ca perspectivă, trebuie consolidată regăsirea ei în activitatea administrației, corespunzător cu

creșterea încrederii atât a administrației, cât și a celor administrați, în valențele revocării.

Am utilizat, pentru documentare, în primul rând **stadiul actual al cercetării științifice** în materie, lucrările de specialitate din doctrina românească și străină. O atenție deosebită am acordat-o surselor extradoctrinare utilizate, respectiv site-urile instituțiilor și autorităților publice sau ale publicațiilor online recunoscute. Pentru jurisprudența instanțelor judecătorești și a Curții Constituționale, am utilizat fie site-urile oficiale ale acestora, fie publicațiile oficiale sau culegeri doctrinare.

Ca metode de cercetare științifică, am utilizat **metoda analitică-sintetică**, concentrându-se asupra înțelegerii conceptelor și procedurilor administrative și judiciare.

În egală măsură, am utilizat **metoda exegetică** interpretativă, în care am pus accentul pe interpretarea logică a textului de lege prin raportare la voința legiuitorului. Cu titlu de exemplu, invocăm modul de analiză a dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 554/2004¹ a contenciosului administrativ referitor la procedura administrativă prealabilă. Utilizând această metodă, am putut tranșa, din punctul nostru de vedere, unele aspecte relativ controversate în literatura de specialitate, cum ar fi, spre exemplu, dacă revocarea poate să vizeze și actele administrative cu caracter normativ, unii autori excluzând o asemenea posibilitate. Am fundamentat astfel că o asemenea posibilitate se desprinde din însăși substanța reglementării textului de lege, care face referire la ambele categorii de acte administrative atunci când consacră regimul juridic al acestei proceduri sub cele două forme ale sale, recurs grațios și recurs administrativ ierarhic.

În elaborarea lucrării am valorificat și experiența profesională dobândită ca avocat, dar și cea dobândită ca asistent universitar, o perioadă de 3 ani, la Facultatea de Drept a Universității București.

¹ Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, art. 2 lit. j), publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.