LIBRIS | We know books

Anton Trăilescu

Drept administrativ

Partea specială

Ediția 3
- revizuită și adăugită -



Editura C.H. Beck
București 2023

LIBRIS | We know books

Cuprins

Abrevieri ..... **IX**

Capitolul I. Actele administraţiei publice **1**
Secţiunea 1. Formele de activitate a administraţiei publice 1
Secţiunea a 2-a. Clasificarea actelor administraţiei publice 3

Capitolul II. Actele administrative unilaterale sau de autoritate **5**
Secţiunea 1. Definiţie şi trăsături caracteristice 5
Secţiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrative de autoritate 9
Secţiunea a 3-a. Condiţiile de valabilitate a actelor administrative de autoritate . 12
Secţiunea a 4-a. Efectele juridice ale actelor administrative de autoritate 34
§1. Momentul de la care actele administrative de autoritate produc efecte juridice 34
§2. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative de autoritate 36

Capitolul III. Actele administrative de gestiune **48**
Secţiunea 1. Noţiune, clasificare, trăsături 48
Secţiunea a 2-a. Contractele administrative 49
§1. Noţiune, trăsături specifice şi tipuri de contracte administrative 49
§2. Natura juridică a contractelor administrative şi condiţiile de valabilitate a acestora 52
§3. Efectele contractelor administrative 54
§4. Încetarea efectelor contractelor administrative 55

Capitolul IV. Examen special asupra unor contracte administrative **59**
Secţiunea 1. Contractul de concesiune de bunuri publice 59
§1. Noţiunea şi trăsăturile contractelor de concesiune 59
§2. Obiectul contractului de concesiune 60
§3. Părţile contractului de concesiune 60
§4. Condiţii procedurale prealabile încheierii contractului de concesiune 63
4.1. Iniţierea procedurii de concesionare 63
4.2. Organizarea şi desfăşurarea licitaţiei 65
4.3. Anularea procedurii de atribuire a contractului de concesiune 70
§5. Încheierea propriu-zisă a contractului de concesiune 71
§6. Efectele contractului de concesiune 72
§7. Încetarea contractului de concesiune 74
Secţiunea a 2-a. Contractul de achiziţii publice şi unele aspecte privind contractul de concesiune de lucrări şi servicii publice 78
§1. Noţiunea, clasificarea, trăsăturile şi formele contractului de achiziţie publică 78

LIBRIS We know books
§2. Părţile contractului de achiziţie publică ... 82
§3. Obiectul contractului de achiziţie publică ... 84
§4. Procedura atribuirii contractului de achiziţie publică ... 85
4.1. Principiile care stau la baza procedurii atribuirii contractului de achiziţii publice ... 85
4.2. Tipuri de proceduri de atribuire a contractului de achiziţie publică ... 86
4.3. Publicarea anunţurilor de intenţie, de participare şi de atribuire a contractului de achiziţie publică ... 87
4.4. Documentaţia pentru atribuirea contractului de achiziţie publică ... 88
4.5. Elaborarea, depunerea şi evaluarea ofertelor ... 89
4.6. Anularea procedurii de atribuire a contractului de achiziţie publică ... 93
§5. Încheierea, modificarea şi încetarea contractului de achiziţie publică ... 94
§6. Efectele contractului de achiziţii publice ... 100
§7. Procedura administrativ-jurisdicţională de soluţionare a contestaţiilor în materia atribuirii achiziţiilor publice, concesiunilor de lucrări şi concesiunilor de servicii ... 104
7.1. Aspecte generale privind această procedură ... 104
7.2. Părţile şi obiectul jurisdicţiei administrative în materia achiziţiilor publice ... 105
7.3. Procedura de soluţionare a contestaţiilor de către Consiliul Naţional ... 106
7.4. Soluţiile pe care le poate pronunţa Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor ... 111
7.5. Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor ... 112
§8. Procedura exclusiv judecătorească de soluţionare a litigiilor apărute în faza atribuirii contractelor de achiziţii publice, contractelor de concesiune de lucrări şi contractelor de concesiune de servicii ... 115
§9. Procedura soluţionării litigiilor izvorâte din contractele de achiziţii publice, contractele de concesiune de lucrări şi contractele de concesiune de servicii ... 117
Secţiunea a 3-a. Contractul de parteneriat public-privat ... 124
§1. Noţiune, forme, părţi, obiect şi cauză ... 124
§2. Procedura atribuirii contractului de parteneriat public-privat ... 125
§3. Încheierea şi clauzele contractului de parteneriat public-privat ... 127
§4. Modificarea şi încetarea contractului de parteneriat public-privat. Unele aspecte şi consecinţe specifice ... 130

Capitolul V. Examen special asupra actelor administraţiei publice în domeniile amenajării teritoriului şi urbanismului ... 132
Secţiunea 1. Aspecte generale privind amenajarea teritoriului şi urbanismul ... 132
Secţiunea a 2-a. Documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism ... 134
§1. Noţiunea, natura juridică şi conţinutul documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism ... 134
§2. Procedura adoptării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism ... 141

LIBRIS | We know books

Secţiunea a 3-a. Autorizarea construcţiilor 146
§1. Categorii de lucrări care nu pot fi executate fără autorizaţie de construire şi excepţiile de la această regulă 146
§2. Procedura autorizării construcţiilor 149
2.1. Competenţa autorităţilor administraţiei publice locale în materia autorizării construcţiilor 149
2.2. Formalităţi procedurale anterioare emiterii autorizaţiei de construire 151
2.2.1. Avize şi acorduri 152
2.2.2. Certificatul de urbanism: noţiune, natură juridică şi procedură de emitere 153
§3. Autorizaţia de construire. Noţiune, procedură de emitere şi control judecătoresc 158
§4. Amplasarea construcţiilor 163
§5. Atribuirea terenurilor pentru construcţii. Contractul de concesiune 167
§6. Obligaţiile beneficiarilor, proiectanţilor şi executanţilor lucrărilor de construire 171
Secţiunea a 4-a. Răspunderea juridică în domeniul construcţiilor 173
§1. Fapte ce constituie abateri la regimul juridic al construcţiilor 173
§2. Răspunderea contravenţională 176

Capitolul VI. Controlul actelor administrative 183
Secţiunea 1. Controlul administrativ 183
Secţiunea a 2-a. Controlul judecătoresc (contenciosul administrativ) 188
§1. Noţiunea şi istoricul instituţiei contenciosului administrativ în România 188
§2. Trăsăturile şi clasificarea contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 191
§3. Condiţiile de admisibilitate a acţiunii directe în contenciosul administrativ 195
§4. Procedura contenciosului administrativ 221
4.1. Competenţa instanţelor de contencios-administrativ 221
4.2. Procedura în faţa primei instanţe de contencios-administrativ 225
4.3. Suspendarea judecătorească a executării actelor administrative unilaterale 227
4.4. Soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de contencios administrativ pe fondul cauzei 233
4.5. Căile de atac împotriva hotărârii primei instanţe de contencios administrativ 236
§5. Executarea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ 239
Secţiunea a 3-a. Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative de autoritate (excepţia de nelegalitate) 245

Capitolul VII. Răspunderea contravenţională 250
Secţiunea 1. Noţiunea răspunderii **contravenţionale** şi noţiunea de contravenţie 250
Secţiunea a 2-a. Competenţa **autorităţilor publice** în materia reglementării şi sancţionării **contravenţiilor** 251

LIBRIS We know books

Secţiunea a 3-a. Sancţiunile contravenţionale: noţiune şi clasificare 254
Secţiunea a 4-a. Subiectele răspunderii contravenţionale şi cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei 256
Secţiunea a 5-a. Procedura constatării contravenţiei 258
Secţiunea a 6-a. Procedura aplicării sancţiunilor contravenţionale 260
§1. Procedura administrativă 260
§2. Procedura judecătorească 262
Secţiunea a 7-a. Căile de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii contravenţionale 266
Secţiunea a 8-a. Executarea sancţiunilor contravenţionale 270
Secţiunea a 9-a. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională 275

Capitolul VIII. Răspunderea administrativă patrimonială 279
Secţiunea 1. Noţiunea, natura juridică şi trăsăturile răspunderii administrative patrimoniale 279
Secţiunea a 2-a. Părţile în litigiile privind răspunderea administrativă patrimonială 281
Secţiunea a 3-a. Condiţiile răspunderii administrative patrimoniale 288
Secţiunea a 4-a. Tipuri speciale de acţiune în despăgubiri 292

Bibliografie selectivă 299

LIBRIS | We know books

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 respectiv[1]. 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 stat[2].

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 acelui 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".

LIBRIS Webnow books

Noţiunea de act administrativ are, în primul rând, o consacrare legală. Astfel, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004[1], această noţiune 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 naştere, modifică sau stinge raporturi juridice [art. 2 alin. (1) lit. c)].

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

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004, „sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi 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 şi 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 dispoziţii legale, reiese că legiuitorul român face distincţie între actele administrative *stricto sensu* sau propriu-zise (ca manifestări unilaterale de voinţă a autorităţilor publice), pe de o parte, şi actele administrative asimilate, pe de altă parte, în categoria cărora sunt incluse contractele administrative (manifestările bilaterale de voinţă a autorităţilor publice) şi refuzul expres sau tacit al autorităţilor publice de a rezolva cererilor particularilor privitoare la drepturile şi interesele lor legitime.

În ce priveşte însă definiţia legală a actelor administrative în sens restrâns, considerăm că se impune, *de lege ferenda*, o mai clară distincţie între actele individuale şi cele normative, întrucât acestea din urmă nu dau naştere unor raporturi juridice concrete, ci instituie reguli generale de conduită pentru subiecţii de drept care intră sub incidenţa lor.

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

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

---

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

LIBRIS Wolters Kluwer books

Secțiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrației publice

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. 10/2001[2] 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 civil[4].

b) actele 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.

LIBRIS We know books
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.

LIBRIS | We know books

Capitolul II
Actele administrative unilaterale sau de autoritate

Secţiunea 1. Definiţie şi trăsături caracteristice

Actul administrativ de autoritate este actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis în sfera puterii executive sau a administraţiei 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 voinţă a* unei autorităţi publice care acţionează în calitatea sa de subiect de drept special învestit cu atribuţii 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 deosebeşte actele de autoritate atât de actele civile unilaterale[1], întrucât acestea din urmă nu sunt emise în regim de putere publică, cât şi de actele administrative de gestiune (bilaterale) care iau naştere pe baza acordului de voinţă al părţilor.

În doctrină[2] s-a arătat că au caracter unilateral şi următoarele categorii de acte administrative:

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

Exemplificăm în acest sens: Ordinul nr. 20.362/31/3386/812/400/18-03-2022/15-03-2022 al ministrului familiei, tineretului şi egalităţii de şanse, al ministrului afacerilor interne, al ministrului educaţiei, al ministrului sănătăţii şi al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice şi administraţiei pentru aprobarea Procedurii de cooperare între autorităţi privind intrarea, înregistrarea, tranzitul, şederea, precum şi asigurarea protecţiei drepturilor minorilor neînsoţiţi care provin din zona conflictului armat din Ucraina[3]; Ordinul nr. 30/1/07-01-2022 al ministrului sănătăţii şi al ministrului afacerilor interne privind instituirea obligativităţii purtării măştii de protecţie, a triajului epidemiologic şi dezinfectarea obligatorie a mâinilor pentru prevenirea contaminării cu virusul SARS-CoV-2 pe durata stării de alertă[4].

---

[1] Astfel, art. 1324 C.civ. prevede că „este unilateral actul juridic care presupune numai manifestarea de voinţă a autorului său".

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

[3] M.Of. nr. 266 din 18 martie 2022.

[4] M.Of. nr. 25 din 7 ianuarie 2022.

LIBRIS | We know books

- actele administrative emise la cererea unei persoane fizice sau juridice au caracter unilateral, întrucât voinţa solicitantului constituie doar o condiţie pentru emiterea actului administrativ, şi nu pentru realizarea unui acord de voinţă între solicitant şi organul emitent al actului. Prin urmare, renunţarea beneficiarului la exerciţiul dreptului 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 aparţin organului administrativ, fiind fără relevanţă numărul de persoane care participă la adoptarea lor.

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

Astfel, prin intermediul acestor acte de dispoziţie, Guvernul şi administraţia publică îşi îndeplinesc activitatea de punere în executare a legii, care reprezintă o obligaţie a acestor autorităţi 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 şi termenul în care aceste acte trebuie adoptate. În practică însă apar, uneori, situaţii în care Guvernul obstrucţionează sau tergiversează punerea în executare a legilor prin neadoptarea sau adoptarea cu întârziere a actelor administrative de aplicare a legilor, iar jurisprudenţa noastră a tolerat, din nefericire, această practică neconstituţională a Guvernului şi, respectiv, a administraţiei publice, inadmisibilă într-un stat de drept[1].

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţiile Unite, Decizia nr. 20/2009 pronunţată în recursul în interesul legii (M.Of. nr. 880 din 16 decembrie 2009). Astfel, prin această decizie, Secţiile Unite ale Instanţei Supreme au decis: „În interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 31 alin. (1) lit. c) şi d) din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcţionarilor publici, republicată, stabilesc că în lipsa unei cuantificări legale nu se pot acorda pe cale judecătorească drepturile salariale constând în suplimentul postului şi 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 şi nici prin actele normative subsecvente, astfel încât nu există baza legală pentru calcularea şi acordarea acestora. Pentru cuantificarea suplimentului postului şi a suplimentului treptei de salarizare, ca părţi componente ale salariului funcţionarilor publici, este necesară existenţa unor dispoziţii date în aplicarea art. 31 alin. (1) lit. c) şi d) din Legea nr. 188/1999, atribuţie 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 condiţiile în care nu este reglementată modalitatea de calcul al suplimentului postului şi al suplimentului treptei de salarizare, suntem în prezenţa doar a unei intenţii a legiuitorului de a acorda funcţionarilor publici două drepturi de natură salarială, intenţie materializată prin instituirea drepturilor, dar nefinalizată deoarece nu este stabilit cuantumul acestora sau criteriile pe baza cărora pot fi calculate. În atare situaţie, nefiind creat cadrul funcţional 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 intenţie a legiuitorului sau că ea creează drepturi virtuale. Dimpotrivă, este de principiu că actul juridic (categorie din care face parte şi 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 Constituţie prevede