

ANALELE UNIVERSITĂȚII DIN BUCUREȘTI - SERIA DREPT**Inaplicabilitatea art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ în cazul actelor administrative cu caracter normativ****Conf. Univ. Dr. Alexandru-Sorin Ciobanu¹***Facultatea de Drept, Universitatea din București*

Rezumat: *Articolul analizează o problemă cu care a fost învestit Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție: posibilitatea autorităților publice de a cere instanței anularea propriilor acte administrative normative, în temeiul art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, text care împiedică revocarea actelor intrate în circuitul civil. Interpretarea propusă (reținută și de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 74 din 20 noiembrie 2023) este că norma în discuție nu se aplică actelor administrative normative, ci numai celor individuale, întrucât: actele normative sunt, fără excepție, revocabile; întrucât produce efecte ex nunc, revocarea unui act administrativ normativ este legitimă și nu afectează raporturile juridice consumate; cerința „intrării în circuitul civil” nu are în vedere actele normative, ci actele individuale care pot genera efecte juridice concrete și drepturi subiective protejate de principiul securității juridice și de cel al protecției încrederii legitime..*

Cuvinte cheie: *contencios administrativ, acte administrative normative, revocare, circuit civil, securitate juridică.*

Inapplicability of art. 1 paragraph (6) from the Law on Administrative Litigation in the case of normative administrative acts

Abstract: *The article analyzes a problem with which the Panel for Preliminary Ruling on Questions of Law from the High Court of Cassation and Justice was entrusted: the possibility of public authorities to ask the court to annul their own normative administrative acts, based on art. 1 paragraph (6) from the Law on Administrative Litigation no. 554/2004, a text that prevents the revocation of acts that entered the civil circuit. The proposed interpretation (retained also by the High Court through Decision No. 74 of November 20, 2023) is that the norm in question does not apply to normative administrative acts, but only to individual ones, since: normative acts are, without exception, revocable; because it produces ex nunc effects, the revocation of a normative administrative act is legitimate and does not affect the legal relations already consummated; the requirement of "entering the civil circuit" does not refer to normative acts, but to individual acts that can generate concrete legal effects and subjective rights protected by the principle of legal security and that of the protection of legitimate trust.*

Key words: *administrative litigation, normative administrative acts, annulment, revocation, civil circuit, legal security.*

¹ Autorul este conferențiar universitar în cadrul Departamentului de drept public al Facultății de Drept – Universitatea din București și avocat în Baroul București.

I. PREMISA DISCUȚIEI

Recent, completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materia contenciosului administrativ și fiscal din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost sesizat de către Curtea de Apel Constanța, Secția de contencios administrativ, cu privire la o importantă problemă²:

„În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral cu caracter normativ poate solicita instanței anularea acestuia?”

Urmând practica de cooperare constantă cu mediul universitar, Înalta Curte a solicitat un punct de vedere și de la cadrele didactice ale Facultății de Drept a Universității din București, motiv pentru care am considerat că este util să transmitem o analiză proprie care să ajute la identificarea interpretării potrivite.

Prin Decizia nr. 74 din 20 noiembrie 2023³, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis sesizarea Curții de Apel Constanța și a hotărât că: *„În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral cu caracter normativ nu poate solicita instanței anularea acestuia.”*

După cum vom arăta prin argumentele de mai-jos, extrase din opinia transmisă instanței supreme⁴ și acceptate, în mare parte, de aceasta, soluția este, într-adevăr, cea corectă.

II. OBIECTUL DILEMEI

Problema de drept învederată de Curtea de Apel Constanța privește sfera de aplicare a art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 care, în prezent, are următoarea formulare⁵:

„Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului”.

Pentru comparație, trebuie să avem în vedere formulările anterioare:

- în forma inițială a legii⁶ - *„Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu*

² Cererea a fost înregistrată la Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materia contenciosului administrativ și fiscal sub numărul de dosar 1379/1/2023.

³ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 12 din 8 ianuarie 2024.

⁴ Precizăm că opinia noastră a fost transmisă Înaltei Curți într-un format ușor diferit, materialul de față fiind completat cu mai multe observații și note de subsol relevante.

⁵ Este vorba despre forma modificată prin Legea nr. 262/2007 (publicată în M.Of., Partea I, nr. 510 din 30 iulie 2007), unul dintre ultimele acte normative la care a lucrat regretatul profesor Antonie Iorgovan împreună cu echipa sa de „administrativiști”.

⁶ Legea nr. 554/2004 a fost publicată în M.Of., Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se va pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor civile produse.”

- în propunerea legislativă⁷ [la art. 1 alin. (7)] – „Autoritatea publică emitentă a actului administrativ nelegal poate să solicite constatarea nulității actului acesteia în situația în care actul, intrat în circuitul civil și producând efecte în alte domenii de drept, nu mai poate fi revocat”.

În ceea ce privește obiectul normei, revizuit în anul 2007⁸, se remarcă trecerea de la sintagma „act administrativ nelegal” la cea de „act administrativ unilateral nelegal”.

Care a fost relevanța modificării din 2007...?

În mod cert, plecând de la situațiile apărute în practică, evitarea unei potențiale confuzii a actului administrativ „tipic” (unilateral) cu actul administrativ „bilateral” asimilat – contractul administrativ [amintim că art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ – actualmente lit. c¹) – asimila actului administrativ și contractele administrative].

Surprinzător, alin. (6) a ajuns să dezvolte alte „dileme” la nivelul instanțelor, față de cele preconizate, fiind și cazul problemei semnalate în 2023 (deci la peste 18 ani de intrarea în vigoare a legii) de Curtea de Apel Constanța: dacă emitentul poate să-și atace și actele administrative cu caracter normativ?!

Ca să fim sinceri, credem că o parcurgere mai aprofundată a doctrinei de specialitate⁹ era suficientă pentru a evita învestirea Înaltei Curți cu o cerere de dezlegare a unei chestiuni de drept care, din punctul nostru de vedere, dincolo de faptul că era relativ ușor de înțeles de către o instanță de contencios administrativ, nici măcar nu se poate pretinde că avea un caracter de „noutate” (e greu de crezut că aceste discuții nu s-au purtat și în alte cauze judecătorești, începând cu anul 2005).

Una peste alta, art. 1 alin. (6) a fost considerat „buclucăș” întrucât sintagma generică (o evocăm pe cea actuală) „act administrativ unilateral” putea fi legată „ombilical” de definiția de la art. 2 alin. (1) lit. c) a „actului administrativ” – „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică (...)”, în sensul în care „acoperă” atât actele individuale, cât și pe cele normative.

⁷ Aceasta a fost înregistrată la Camera Deputaților sub nr. 243 din 28 iunie 2004 (pentru detalii, a se vedea A. Iorgovan, Noua Lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații, Editura Roata, București, 2004, p. 25 și urm.)

⁸ Modificările au fost aduse prin Legea nr. 262/2007 (publicată în M.Of., Partea I, nr. 510 din 30 iulie 2007), proiectul acesteia fiind redactat de colectivul (cadre didactice ale Facultății de Drept din București și judecători specializați în materia contenciosului administrativ) coordonat de profesorul Antonie Iorgovan.

⁹ De exemplu, G. Bogasiu, Legea contenciosului administrativ – Comentată și adnotată, Ediția a V-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 47; D.C. Dragoș, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2009, pp. 47, 50; E. Marin, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 12; Ov. Podaru, Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel. Tomul 2. Regimul juridic, Ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2022, p. 39-40; I. Rîciu, Procedura contenciosului administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 111; A. Trăilescu, Al. Trăilescu, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ediția 5, Ed. C.H. Beck, București, 2021, p. 7. De altfel, aceeași concluzie se desprinde și din argumentarea Deciziei nr. 12 din 28 iunie 2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, completul pentru soluționarea recursurilor în interesul legi – par. 50 (publicată în M.Of., Partea I, nr. 933 din 30 septembrie 2021): „(...) actul cu caracter normativ poate fi abrogat sau modificat oricând, în timp ce actul cu caracter individual devine irevocabil, dacă a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.”

Vom demonstra, însă, că în cazul art. 1 alin. (6) nu se pune problema aplicării principiului „*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”.

III. SEMNIFICAȚIA ACȚIUNII REGLEMENTATE PRIN ART. 1 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 554/2004

Principial, putem constata că norma indicată reprezintă prima consacrare legislativă a principiului revocabilității actelor administrative¹⁰ deși, culmea, are în vedere tocmai situațiile în care acesta nu funcționează¹¹.

În mod evident, există câteva motive pentru care procedura de la art. 1 alin. (6), care permite autorității care a emis un act administrativ să îl atace în instanță, poate părea ciudată:

- (i.) de ce ar avea la dispoziție emitentul actului administrativ o acțiune în anularea acestuia, în condițiile în care există instituția revocării, prin care poate pune capăt existenței actului?
- (ii.) din moment ce chiar autoritatea este „în culpă” pentru că a emis actul ilegal, de ce i s-ar permite o asemenea acțiune?
- (iii.) spre deosebire de contenciosul administrativ clasic, autoritatea publică emitentă este reclamant, iar pârât nu poate fi decât destinatarul (beneficiarul) actului...deci avem un contencios administrativ „inversat” din acest punct de vedere¹² (nu se pune problema, logic, ca autoritatea publică să fie și reclamantă și pârâtă, în același timp).

Chiar dacă pare mai „exotic”, art. 1 alin. (6) nu face decât să reglementeze o formă specială de contencios administrativ „obiectiv”¹³.

Cât privește legitimitatea soluției de aici, sigur că se poate discuta în ce măsură este oportună o acțiune promovată chiar de către cel care se face „responsabil”, cel puțin aparent, de apariția actului ilegal, dar aceasta este o altă chestiune.

Este adevărat, însă, că experiența practică ne-a demonstrat că acțiunea în discuție nu este utilizată, întotdeauna, în scopul rezonabil de a restabili starea de legalitate afectată prin actul nelegal, ci, din păcate, este folosită și ca instrument de șicanare a destinatarilor actului sau de „sanționare” a celor care au semnat actul în discuție, într-un mandat anterior (ne referim la situații care sunt prezente, în special, la nivelul administrației locale).

Pe de altă parte, autoritatea publică nu este, întotdeauna, „vinovată” pentru emiterea unui anume act administrativ, putând fi imaginate situații în care ea este indusă în eroare, chiar prin mijloace ilicite, de către solicitanții actul respectiv.

De asemenea, chiar dacă i se poate imputa apariția actului, în spiritul principiului

¹⁰ G. Bogasiu, op.cit., p. 46.

¹¹ Profesorul Ovidiu Podaru apreciază că, în realitate, despre un veritabil principiu al revocabilității se poate discuta în cazul actelor administrative normative, pentru că în cazul actelor individuale nu există – Ov. Podaru, op.cit., pp. 35-36.

¹² În acest sens, a se vedea G. Bogasiu, op.cit., p. 47.

¹³ Potrivit Curții Constituționale (Decizia nr. 638 din 3 octombrie 2006, publicată în M.Of., Partea I, nr. 903 din 7 noiembrie 2006), art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 „(...) reglementează un caz de contencios administrativ obiectiv, care se referă la analizarea în abstract a unei chestiuni de legalitate, având în vedere realizarea unui interes public, caracterizându-se prin generalitate și impersonalitate”; pentru aceeași calificare, la nivel „doctrinar”, a se vedea A. Trăilescu, Al. Trăilescu, op.cit., 2021, p. 7.

legalității (reglementat actualmente și în art. 6 C.admin.) nu se poate respinge *de plano* un demers judiciar al autorității, menit să restaureze starea de legalitate.

IV. CÂND OPEREAZĂ ART. 1 ALIN. (6) DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV?

Este evident, în primul rând, că nu este instituită o „obligație” a emitentului de a-și ataca, în contencios administrativ, propriile acte, fie ele și nelegale. Norma în discuție doar asigură autorității o acțiune judiciară la care poate să apeleze, dacă apreciază că este cazul, în urma constatării *post factum* a nelegalității actului administrativ.

În al doilea rând, acțiunea în contencios este prevăzută ca unică soluție, pentru emitent, de desființare a actului nelegal, întrucât acesta, ca premisă, nu poate să rezolve problema pe calea administrativă mai simplă a revocării (retractării)¹⁴.

După cum este cunoscut, în spiritul principiilor securității juridice și al stabilității raporturilor juridice, raportate și la principii precum ocrotirea terților de bună-credință și a situațiilor juridice create pe baza unor aparențe în drept¹⁵, retragerea pe cale administrativă a unor acte administrative individuale nu mai este posibilă, după ce acestea intră în vigoare și produc efecte juridice subsecvente – chestiunea „intrării în circuitul civil”.

Exprimarea din art. 1 alin. (6) este relativ dificilă, dar, totuși, se poate explica într-un mod rezonabil și rațional ce ar trebui înțeles prin formula „*actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice*”¹⁶.

¹⁴ Potrivit Curții Constituționale (Decizia nr. 574 din 19 septembrie 2006, publicată în M.Of., Partea I, nr. 855 din 18 octombrie 2006), „Dispozițiile tezei a doua a alin. (6) al art. 1 din Legea nr. 554/2004 exclud măsurile abuzive din partea autorității publice emitente. În acest sens, prevăd că instanța judecătorească, admitând cererea de constatare a nulității actului administrativ, se va pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza aceluși act, precum și asupra efectelor civile produse.”

¹⁵ Pentru o prezentare a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la principiile stabilității raporturilor juridice și al protecției încrederii legitime, a se vedea: Ov. Podaru, op.cit., pp. 55-64; N.-Al. Ceslea, Procedura administrativă prealabilă sesizării instanței de contencios administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2023, pp. 306-320.

¹⁶ Suntem de acord, evident, că dispozițiile legale nu sunt clare, ba dimpotrivă [pentru critica modului de formulare a art.1 alin. (6) a se vedea: Ov. Podaru, op.cit., pp. 36-54; D.C. Dragoș, op.cit., pp. 48-53]. Nici jurisprudența relevantă nu este suficient de „închegată”, lăsând destul loc pentru speculații și interpretări divergente. Curtea Constituțională, de exemplu, a promovat teza că actul administrativ a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice nu prin simpla sa emitere, ci dacă a generat raporturi juridice distincte, inclusiv numirea în anumite funcții, dobândirea unui statut profesional ș.a. (Decizia nr. 364/2022 – par. 25, publicată în M.Of., Partea I, nr. 831 din 24 august 2022; Decizia nr. 624/2016 – par. 51, publicată în M.Of., Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016). Înalta Curte de Casație nu a pronunțat, până acum, soluții de practică unitară, însă prin decizii „de speță” a reținut că: „Interdicția retractării actului de către emitentul său operează de la momentul „intrării în circuitul civil”, adică din momentul încheierii unor acte și producerii unor efecte de natură privată în baza respectivului act administrativ” (Decizia nr. 4354 din 27 septembrie 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, disponibilă pe www.scj.ro); „(...) din conținutul acelorasi dispoziții legale rezultă și în ce constă intrarea în circuitul civil a actului administrativ, legea referindu-se, în acest sens, la „actele juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal” (Decizia nr. 146 din 16 ianuarie 2013 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, disponibilă pe www.scj.ro); de asemenea, este relevantă și argumentarea Curții de Apel București: „(...) legiuitorul nu s-a referit la momentul comunicării actului administrativ către destinatar, astfel cum în mod eronat instanța de fond interpretează textul de lege, ci la momentul la care în realitatea juridică sau de fapt s-au produs anumite schimbări întemeiate pe actul administrativ, astfel încât revocarea actului va afecta și aceste modificări ale

Se poate observa că sunt menționate distinct „intrarea în circuitul civil” și „producerea de efecte juridice”, deși diferențierea pare problematică: ar putea un act administrativ să intre în circuitul civil, dar să nu producă efecte juridice?!...sau, invers, ar putea un act administrativ să producă efecte juridice, dar fără să intre în circuitul civil?!¹⁷

Fără să intrăm în detalii și nuanțe care ar depăși obiectul întrebării formulate de Curtea de Apel Constanța, credem că este util să amintim, dintre diversele opinii și interpretări interesante propuse după intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ¹⁸, analiza făcută de o parte din echipa de „administrativiști” care a conceput proiectul Legii nr. 554/2004 și pe cel al Legii nr. 262/2007. Interpretarea istorico-teleologică poate fi, în multe situații, mai utilă decât interpretarea pur gramaticală, întrucât expune concepția originară, cea a autorilor textelor.

Astfel, în primul comentariu complex al Legii nr. 554/2004, în forma modificată substanțial prin Legea nr. 262/2007, se reține faptul că intrarea în circuitul civil are în vedere generarea unor efecte civile/încheierea unor contracte civile, plecând de la actul administrativ nelegal, rezultând că „efectele juridice” la care se referă norma sunt nu atât efectele „primare” generate de actul respectiv, ci efectele produse de contractele civile ulterioare¹⁹.

Cităm, pentru edificare:

„Chiar dacă legea amintește despre intrarea actului administrativ în „circuitul civil”, această formulare trebuie percepută într-un sens larg, fiind avute în vedere actele juridice și efectele juridice de orice natură, născute tocmai din această integrare a actului de autoritate atacat, în circuitul juridic, adică nu doar actele și efectele de natură privată, ci și cele care țin, spre exemplu, de dreptul public (alte acte administrative subsecvente actului atacat, precum și efectele juridice concrete, produse de acestea)”.

După cum se observă din aceste explicații, teoretic ar putea fi avute în vedere (ca un „circuit civil” *lato sensu*) chiar și efectele generate de eventuale acte administrative individuale „subsecvente”, mai ales că aceste efecte pot fi de natură civilă (cum ar fi în cazul actelor administrative cu „impact” în materia proprietății private), cu precizarea că, din punctul nostru de vedere, prin „subsecvent” nu se evocă un raport de tipul act normativ – act individual emis în aplicarea celui normativ, ci emiterea unui act individual (nelegal) urmată de emiterea unor acte individuale ulterioare „prilejuite” de situația juridică produsă de actul inițial, cum ar fi: numirea unei conduceri administrative (actul nelegal) care emite acte individuale creatoare de drepturi subiective (actele „subsecvente”); hotărârea Guvernului prin care se transferă un bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei localități (actul nelegal), urmată de hotărârea consiliului local de atribuire a bunului în folosință gratuită a unei asociații de utilitate publică ș.a.

realității juridice sau de fapt, care deja s-au produs.” (Decizia nr. 5139 din 4 decembrie 2017 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, disponibilă pe www.rolii.ro).

¹⁷ În opinia prof. Ovidiu Podaru, cea de-a doua condiție ar fi superflua (*Ov. Podaru*, op.cit., p. 45).

¹⁸ De exemplu: intrarea în circuitul civil poate să o constituie încheierea unui act juridic sau realizarea unei operațiuni juridice pe seama actului administrativ (*D.C. Dragoș*, op.cit., pp. 50-51); textul are în vedere numai actele administrative individuale ilegale și cu un conținut patrimonial, al căror conținut – „dreptul” – a fost tranzacționat de către beneficiarul actului (*Ov. Podaru*, op.cit., pp. 53-54);

¹⁹ *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.-S. Ciobanu, D.-I. Pasăre*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 – cu modificările și completările la zi. Comentariu și jurisprudență, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 39.

Desigur, în general vom întâlni situații în care apar acte ulterioare civile (contracte civile) și efecte de același tip, fiind mai rare situațiile în care rostogolirea actului administrativ inițial în „circuitul civil” (*lato sensu*) duce la emiterea unor noi acte administrative.

De altfel, dacă am merge pe o analiză gramaticală, chiar terminologia din teza a II-a a art. 1 alin. (6) duce spre concluzia că legiuitorul are în vedere contracte, din moment ce folosește formularea „(...) instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal precum și asupra efectelor juridice produse de acestea”.

Cu alte cuvinte, poate fi considerată corectă interpretarea că, în sensul art. 1 alin. (6), cel puțin la nivel principal, actul administrativ inițial „intră” în „circuitul civil” după ce în baza lui se încheie contracte (este admis faptul că actele administrative se „emit/adoptă”, nu se „încheie”) care, mai departe, produc diverse efecte juridice cu privire la care se poate pronunța, la cerere, instanța de judecată.

În orice caz, evocarea în lege a „circuitului civil” și protecția instituită prin intermediul interdicției de revocare, privește, în special, pe terții care au încheiat contracte civile în baza actului administrativ nelegal sau care au dobândit drepturi subiective în baza unor acte administrative subsecvente celui inițial (terți care se prezumă că sunt de bună credință și, evident, s-au bazat pe prezumția și aparența de legalitate a actului).

Din acest punct de vedere, apreciem că nu se poate vorbi de un „circuit civil” în cazul actului administrativ individual care a intrat în vigoare (a fost comunicat destinatarului și a început să-și producă efectele) dar nu a stat la baza încheierii unor acte civile sau a emiterii altor acte administrative individuale creatoare de drepturi subiective (în ceea ce privește actele creatoare de „obligații”, este cunoscut faptul că și în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene se admite revocabilitatea lor²⁰).

Cu alte cuvinte, simpla comunicare și intrare în vigoare a unui act administrativ nu echivalează cu intrarea sa în „circuitul civil”, după cum s-a apreciat în unele soluții jurisprudențiale.

Aceeași interpretare o avem și în cazul actelor administrative individuale care au conferit destinatarului unele drepturi de care „s-a folosit” (de exemplu, a condus autovehiculul personal în baza permisului de conducere), dar fără ca efectele acestui act să se „rostogolească” mai departe, prin apariția unor raporturi juridice noi între destinatarul (beneficiarul) inițial și terți.

V. ESENȚA ANALIZEI: CARE ACTE ADMINISTRATIVE INTRĂ ÎN SFERA ART. 1 ALIN. (6)?

Începem chiar cu „verdictul”: art. 1 alin. (6) are în vedere doar acte administrative cu caracter individual²¹.

După cum se poate observa, în versiunea inițială, art. 1 alin. (6) se referea generic la „acte administrative”, de unde și potențiala neclaritate cu privire la sfera de incidență a normei, din moment ce și contractele administrative erau asimilate actului administrativ.

Pentru a remedia această formulare interpretabilă, prin Legea nr. 262/2007 s-a făcut precizarea că este vorba despre acte administrative „unilaterale”... deci nu contracte administrative.

A rămas, în aparență, o altă problemă de interpretare, plecând de la sintagma

²⁰ Pentru detalii privind revocarea actelor care impun sarcini, a se vedea *Ov. Podaru*, op.cit., pp. 79-81, 93-95.

²¹ A se vedea, în același sens, nota de subsol nr. 9 și opiniile expuse acolo.

generică „act administrativ *unilateral* nelegal”, în condițiile în care definiția „actului administrativ” de la art. 2 alin. 1 lit. c) se referă la „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ (...)*”.

Tocmai la această chestiune se referă întrebarea Curții de Apel Constanța: dacă art. 1 alin. (6) are în vedere tot spectrul de acte administrative „unilaterale” – atât cele individuale, cât și cele normative, sau dacă se limitează la actele individuale.

Dacă am aplica exclusiv principiul de interpretare logică „*unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă*”, ar rezulta că, într-adevăr, și actele administrative cu caracter normativ pot intra sub incidența alin. (6). Ar fi, însă, o abordare superficială și greșită...!

În realitate, atunci când legiuitorul (prin modificarea din 2007) a folosit sintagma „act administrativ *unilateral*”, nu a urmărit să admită irevocabilitatea actelor administrative cu caracter normativ, întrucât o asemenea soluție era absurdă și contrară principiilor specifice dreptului administrativ²².

Mai concret, deși a folosit termenul „unilateral”, legiuitorul nu a intenționat să evoce ambele categorii posibile conform definiției (normative și individuale), ci doar să evidențieze faptul că nu este vorba de contracte administrative.

Argumentele principale, în sensul concluziei propuse, sunt următoarele:

i. Actele administrative cu caracter normativ sunt, fără excepție, revocabile.

Fiind de reglementare generală și cu aplicabilitate succesivă în timp, existența unui act normativ (administrativ sau cu forță de lege) nu poate fi garantată „la infinit”.

A pretinde că un act administrativ normativ nu mai poate fi niciodată desființat prin revocare/retractare pe cale administrativă este profund greșit.

Este ca și când am spune că o lege, odată ce a intrat în vigoare și a produs efecte juridice (respectiv au fost emise/încheiate acte/contracte în baza ei) nu mai poate fi, niciodată, abrogată, pentru că „a intrat în circuitul civil” (interpretare eronată, desigur....).

Așadar, singura discuție care poate fi purtată este legată de modul în care operează efectele revocării unui anume act administrativ normativ (diferența putând fi dată de cauza revocării – ilegalitatea actului sau inoportunitatea sa), dar aceasta este o altă problemă de drept...Revocarea, în sine, este mereu posibilă.

În „traducere”, art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ vrea să spună că, din rațiuni de echitate, asigurare a stabilității și securității raporturilor juridice deja generate, actele administrative individuale care au intrat în vigoare și care au fundamentat încheierea unor contracte civile cu terțe persoane sau (în interpretarea *lato sensu* expusă mai-sus) emiterea de acte administrative individuale creatoare de drepturi subiective, nu mai pot fi retrase pe cale administrativă.

Or, în cazul actelor administrative normative, aceste rațiuni nu se regăsesc.

Principial, o reglementare generală – legală sau infralegală – poate fi „retrasă” oricând (prin abrogare/revocare) iar o asemenea măsură va produce, în mod firesc, efecte *ex nunc*, fără a afecta raporturile juridice „consumate” anterior și actele individuale deja emise. Așadar, revocarea unui act administrativ normativ nu ar fi decât o aplicație a „abrogării”, cu

²² A se vedea D.C. Dragoș, op.cit., p. 47.

efecte numai pentru viitor²³, cel puțin în situația în care se dispune din rațiuni de „oportunitate” (adică fără a exista un viciu legal).

Simplul fapt că în baza actului normativ s-au emis, deja, acte individuale, nu constituie un motiv de permanentizare a acestuia. Nu pot fi invocate aici argumentele legate de asigurarea stabilității raporturilor juridice și a securității juridice, întrucât actele individuale (și efectele juridice produse de ele) nu vor fi, automat, invalidate retroactiv, ca urmare a revocării.

De altfel, dacă aceste acte individuale nu au fost atacate în termen de către persoanele interesate, anularea ulterioară a actului normativ pe care s-au fundamentat nu are cum să mai aibă relevanță, conform Legii contenciosului administrativ (în orice caz, nu pentru efectele deja consumate).

O problemă ar putea fi în cazul actelor administrative normative revocate pentru motive de nelegalitate (inclusiv ca urmare a unei plângeri prealabile din partea persoanelor vătămate), întrebarea fiind aici dacă efectele revocării sunt *ex tunc* sau *ex nunc*, mai precis dacă pot afecta actele administrative individuale emise anterior și efectele juridice produse de acestea?

Din punctul nostru de vedere, dacă ne raportăm la art. 23 din Legea nr. 554/2004, răspunsul este că revocarea pentru motive de nelegalitate a unui act administrativ normativ va avea efecte pentru viitor, întrucât nici eventuala decizie judecătorească definitivă de anulare nu poate avea un alt regim (cu singura excepție a actelor individuale anterioare care, însă, formau obiectul unei acțiuni în anulare „pendinte” la momentul anulării actului normativ pe care s-au întemeiat – după cum s-a reținut și în Decizia „H.P.” nr. 10/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept²⁴).

O nuanță ar fi în cazul actelor individuale cu efecte succesive în timp (deci nu „*uno actu*”), în privința cărora se poate admite încetarea efectelor, pentru viitor, după revocarea, din rațiuni de nelegalitate, a actului administrativ normativ pe care se întemeiau²⁵ (desigur, aici poate fi o întreagă discuție legată inclusiv de sursa primară a „dreptului”, în cazul în care acesta era recunoscut generic printr-un act cu forță de lege pentru care actul administrativ normativ doar urmărea organizarea punerii în aplicare).

Însă, indiferent de discuția legată de efectele revocării (dacă sunt *ex tunc* sau *ex nunc*), concluzia rămâne aceeași: un act normativ poate fi retras oricând, singura controversă purtând asupra efectelor produse de această măsură.

ii. Actele administrative cu caracter normativ, chiar dacă sunt „urmate” de contracte civile/acte administrative individuale producătoare de efecte „civile”, nu intră în „circuitul civil”, în sensul vizat de art.1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ.

Intrarea în „circuitul civil” evocă raporturi juridice concrete și drepturi subiective pe care, în mod logic, un act administrativ normativ nu le poate genera prin el însuși.

²³ În ceea ce privește revocarea actelor administrative, Curtea de Justiție a Uniunii Europene admite, principial, că antagonismul clasic dintre principiul stabilității și principiul legalității impune soluții decelate de la caz la caz, prin punerea în balanță a intereselor publice și a celor private. Pentru actele administrative normative, practica Curții este favorabilă revocării cu efecte *ex nunc*, inclusiv în sensul stopării efectelor viitoare ce s-ar produce prin executarea actelor individuale emise, anterior, în baza actului normativ (situație descrisă ca reprezentând o pseudo-retroactivitate sau un echivalent al aplicării imediate a legii noi – *Ov. Podaru*, op.cit., pp. 57-58).

²⁴ Decizia nr. 10/2015 a fost publicată în M.Of., Partea I, nr. 458 din 25 iunie 2015.

²⁵ A se vedea și *Ov. Podaru*, op.cit., pp. 57-58.

Este nevoie de contracte/acte individuale, fundamentate pe actul normativ și care să „transpună” în diverse spețe normele abstracte ale acestuia, pentru ca efectele concrete să apară, deci numai din acest moment se poate vorbi despre un „circuit civil”.

Așadar, chiar dacă după publicare, după cum este firesc, orice act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice „obiective”, prin modificarea realității normative existente la acel moment, nu la acest lucru se referă art. 1 alin. (6).

Mai mult, după cum am arătat în cele ce preced, un act normativ poate fi abrogat (retras) oricând, cu efecte *ex nunc* și indiferent de motive, deci nici măcar nu se poate argumenta un „interes” al autorității publice în a apela la calea mai greoaie de la art. 1 alin. (6) pentru a scoate din „circuitul juridic” un act de acest gen.

iii. Regimul acțiunii bazate pe art. 1 alin. (6) conține repere solide privind aplicabilitatea exclusiv pentru acte individuale

Fără a mai relua istoricul evoluției acestui alineat și controversele prilejuite de unele formulări nepotrivite (precum cea referitoare, inițial, la „constatarea nulității absolute”²⁶), se poate observa că termenul de formulare a acțiunii în anulare este de 1 an de zile de la emiterea actului, identic cu cel maximal stabilit, la art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, pentru actele administrative individuale.

Cu siguranță, nu poate fi vorba despre o simplă „coincidență”, întrucât, cel puțin în contextul discutării modificărilor din 2007, în grupul de lucru coordonat de profesorul Antonie Iorgovan, a fost acordată o atenție sporită corelării textelor și a „liniilor directoare” din cadrul Legii contenciosului administrativ.

Pe de altă parte, în cazul actelor administrative normative, atât plângerea prealabilă [art. 7 alin. (1¹) din lege] cât și acțiunea în anulare [art. 11 alin. (4) din lege] sunt imprescriptibile, ceea ce justifică concluzia excluderii acestora de la aplicarea art. 1 alin. (6).

²⁶ De altfel, pe tema art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 am mai scris și cu altă ocazie (Al.-S. Ciobanu, Termenul de introducere a acțiunii în anulare în baza art.1 alin.6 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Curierul Judiciar nr. 6/2006, pp. 57-70).