



includere și criteriile ecologice în cadrul legislativ al RM, contribuția franceză și considerații privind rentabilitatea și concurența în cazul achizițiilor publice ecologice, semne ale durabilității în viitor, indicii de durabilitate din evoluția normativă a noilor directive, înțelegerea prezentului și transpunerea în viitor a APE. Subiecte cercetate, care cu siguranță se vor regăsi în articolele științifice publicate.

Referințe bibliografice

1. <https://www.wto.org/>
2. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/government-accounting>
3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/>
4. http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm
5. Agenția de Achiziții Publice - Ghid privind achizițiile publice durabile https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ghid_privind_achizitiile_publice
6. Conform art. 191 din TFUE https://eur-lex.europa.eu/resource_și Titlul_IV_din_Declarația_Mileniului_și_ONU <https://lege5.ro/Gratuit/gi2dgmrr/declaratia-mileniului>
7. <http://lex.justice.md/md/>
8. MORAVCSIK, A. (2014) Trust, but Verify: The Transparency Revolution and Qualitative International Relations. In *Security Studies* [Online] (23), p. 663-688. Disponibil pe Internet la adresa: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/>
9. CRESWELL, J. W. (2003) *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. 2-a Editie. Sage Publications
10. MACK, N., WOODSONG, C., MACQUEEN, K. M., GUEST, G. e NAMELY, E. (2005) *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide*. Family Health International
11. BELL, J. (1993) *Doing your Research Project: A Guide for first-time Researchers in Education and Social Science*. London: Open University Press

DATE DESPRE AUTOR:

Uliana SÎRBU,
lector universitar,
Tel. 079099448, 068819146,
uliana.sirbu@gmail.com

Uliana SIRBU,
University lecturer

CZU: 342.924:340.131.5(478)

REVOCARA CA MODALITATE DE SANȚIONARE A ILEGALITĂȚII ACTULUI ADMINISTRATIV

Mihail DIACONU,
doctor în drept, conferențiar universitar

REZUMAT

Articolul este consacrat problemei revocării ca modalitate de sancționare a ilegalității actelor administrative. Accentul este pus pe esența acestei măsuri și particularitățile sale atestate în doctrină, autorul venind cu precizări și comentarii. De asemenea, autorul enunță principalele deosebiri dintre revocare și alte măsuri de sancționare a ilegalității actelor administrative, precum suspendarea și anularea.

Cuvinte-cheie: act administrativ, legalitate, oportunitate, control administrativ, sancționare, revocare, suspendare, anulare.

REVOCATION AS A MODALITY OF SANCTION OF THE UNLAWFULNESS ADMINISTRATIVE ACT

Mihail DIACONU,
Doctor of Law, Associate Professor

SUMMARY

The article deals with the issue of revocation as a means of sanctioning the unlawfulness of administrative acts. The focus is on the essence of this measure and its peculiarities mentioned in the doctrine, the author coming up with clarifications and comments. Also, the author states the main differences between the revocation and other measures to sanction the unlawfulness of administrative acts, such as suspension and cancellation.

Keywords: administrative act, legality, opportunity, administrative control, sanctioning, revocation, suspension, cancellation.

Introducere. După cum se știe, în general, actele administrative sunt emise în scopul de a produce efecte juridice, adică pentru a genera anumite drepturi și obligații juridice.

Actele administrative produc efecte juridice până la momentul ieșirii lor din vigoare, care se face fie prin intervenția unui act juridic emis în acest scop, fie a unor fapte materiale prevăzute de lege care lipsesc de efecte juridice aceste acte, ca, de exemplu, împlinirea termenului pentru care a fost emis un act administrativ. Destul de frecvent însă, actele administrative își încetează efectele juridice din considerente de legalitate și oportunitate. Sub acest aspect, prezintă importanță competența autorităților emitențe în materie și prevederile legale care o reglementează, precum și operațiunile juridice aplicabile.

Una dintre aceste operațiuni este *revocarea*, care dispune de anumite particularități uneori discutabile în doctrina de specialitate, mai ales în raport cu alte operațiuni, precum suspendarea și anularea.

Scopul studiului. Pornind de la interesul distinct față de această operațiune juridică, în cele ce urmează ne propunem o abordare succintă a acesteia în vederea elucidării esenței și particularităților sale, mai ales în raport cu celelalte două operațiuni juridice: suspendarea și anularea.

Rezultate obținute și discuții. În general, *revocarea* reprezintă operațiunea juridică care determină încetarea definitivă a efectelor juridice ale actelor administrative, ca urmare a ilegalității sau a inoportunității acestora [17, p. 209].

Noțiunea de revocare este înțeleasă ca reprezentând acțiunea prin



care organul administrativ competent, care a emis un act de putere, sau organul ierarhic superior acestuia desființează acel act [8, p. 183].

Alți cercetători susțin că revocarea desemnează:

- operațiunea juridică prin care organul emitent dispune retragerea propriului act fie din proprie inițiativă, fie ca urmare a dispozițiilor organului ierarhic superior [12, p. 51];

- manifestarea de voință prin care autoritatea emitentă a actului determină încetarea, cu efect retroactiv, a efectelor actului emis cu încălcarea legii [7].

Susținând aceste viziuni, vom preciza că în doctrină, sensul termenului este privit din mai multe perspective, în funcție de organul care întreprinde acest demers, dar și în funcție de natura actului administrativ supus măsurii. Astfel, când desființarea actului se face de către autoritatea emitentă, revocarea se exprimă prin termenul de *retractare* sau *retragere* [17, p. 210], iar noțiunea de *revocare* propriu-zisă se folosește atunci când desființarea actului se face de către autoritatea administrativă ierarhic superioară celei emitente.

În funcție de criteriul naturii actului administrativ, se face distincție între actele administrative *individuale* și cele cu caracter *normativ*, revocarea acestora din urmă, potrivit unor cercetători, purtând denumirea de *abrogare* [17, p. 210; 1, p. 58; 10, p. 84].

În context, precizăm că în studiile de specialitate revocarea actelor administrative poate fi privită din două perspective. Prima este aceea a actului care trebuie revocat. Din acest punct de vedere, revocarea este o modalitate de încetare a efectelor juridice sau, mai concret, o modalitate de desființare a actelor administrative. Este o perspectivă care decurge din abordarea dinamică a actului administrativ, adică cea abordare care urmărește derularea în timp a efectelor juridice produse de actul respectiv. Revocarea nu este, în aceste condiții, decât una dintre ipotezele în care efectele juridice menționate se sfârșesc. O astfel de perspectivă domină în prezent

analiza doctrinară dedicată revocării actelor administrative.

Privită dintr-un alt punct de vedere, revocarea poate fi percepută ca o operațiune juridică concretă, ca un act administrativ prin care Administrația își manifestă expres voința de a desființa un alt act administrativ anterior. Este o perspectivă statică asupra instituției, care a trezit mai puțin interesul literaturii de specialitate [3, p. 135].

Exceptând aceste momente, vom nota că majoritatea autorilor consideră că revocarea reprezintă o specie a *nulității*, un caz particular de nulitate. Mai mult, revocarea nu este numai un caz particular de nulitate, dar și o regulă, un principiu fundamental al regimului juridic al actelor administrative [14, p. 131; 9, p. 81].

Cu toate că nu există un text care să consacre expres acest principiu, el nu poate fi pus la îndoială, mai ales dacă se iau în vedere prevederile art. 53 alin. (1) din *Constituție* [4], precum și litera și spiritul *Legii contenciosului administrativ* [11].

Evident, dacă puterea judecătorească poate să „corijeze” actele administrative, este normal ca acest drept să aparțină și administrației însăși. De altfel, anumite proceduri ale contenciosului administrativ au în vedere tocmai acest drept al administrației (procedura prealabilă). Astfel, înainte de a se adresa instanței de judecată, cel vătămat trebuie să se adreseze organului emitent sau autorității ierarhic superioare [11, art. 14], ceea ce, implicit, fundamentează dreptul autorității administrative (emitente sau ierarhice) de a reveni oricând, ca principiu, asupra actului [9, p. 81; 1, p. 58].

Existența dreptului administrației de a-și revoca propriile acte administrative este o realitate indiscutabilă a dreptului administrativ. Consacrarea lui nu este de dată recentă. Încă de la începutul sec. XX, doctrina timpurie a dreptului administrativ a remarcat și evidențiat prezența acestei prerogative. Cu trecerea timpului ea a rămas o constantă a dreptului administrativ, autorii de specialitate recunoscându-i fără excepție necesitatea. În acest sens, s-a încetățenit în vocabularul juridic administrativ așa numitul *principiu*

al revocabilității actelor administrative [3, p. 136].

Principiul revocabilității actelor administrative reprezintă un efect firesc al trăsăturilor administrației publice, al rațiunii însăși de a fi a actelor administrative, susține A. Iorgovan [9, p. 81].

În același timp, merită atenție faptul că în sfera revocabilității actelor administrative mai acționează două principii importante: principiul *paralelismului de competențe* și *principiul puterii ierarhice*.

Primul, denumit și principiul corespondenței de competențe, formulează regula conform căreia autoritatea competentă pentru emiterea unui act administrativ este în egală măsură competentă să îl și revoce. Principiul este în aparență simplu, el stabilind o legătură între actul administrativ inițial și actul contrar de revocare, în sensul că primul va constitui termenul de referință pentru elaborarea celui de-al doilea. În consecință, emiterea actului de revocare este „copiată” după aceea a actului anterior, iar aceasta înseamnă că actul de revocare trebuie să fie realizat de aceeași autoritate care a făcut și actul inițial [15, p. 128].

Avantajele principiului sunt neîndoielnice. Pe de o parte el suplinese lacunele dreptului obiectiv, stabilind care sunt acele autorități competente să emită noi norme, norme prin care ordinea juridică să poată fi adaptată exigențelor impuse de evoluțiile sociale. Pe de altă parte, principiul îndeplinește o importantă funcție de conservare a ierarhiei normative. Stipulând că orice modificare sau revocare a actelor administrative trebuie să fie făcută de aceleași autorități care le-au și emis, principiul paralelismului de competențe asigură menținerea structurii ierarhizate a ordinii juridice [2, p. 180-216], impunând autorităților administrative respectul repartiției inițiale a competențelor.

În pofida importanței sale, principiul paralelismului de competențe nu permite determinarea tuturor autorităților administrative competente să revoce un act administrativ. El trebuie completat cu un alt principiu de bază al dreptului administrativ, și anume, principiul puterii ierarhice sau al controlului ierarhic. Apreci-



at de unii autori ca fiind o limitare sau o excepție a principiului paralelismului de competențe [2, p. 219-221], existența principiului puterii ierarhice este unanim recunoscută. El este considerat un principiu general al dreptului administrativ, care nu poate fi făcut inaplicabil decât numai în anumite cazuri și numai printr-o dispoziție legală expresă. În esență, principiul analizat înseamnă puterea recunoscută superiorului ierarhic de a dirija și controla activitatea subordonaților săi. Tocmai o asemenea atribuție presupune și dreptul pentru superiorul ierarhic al autorului unui act administrativ de a desființa acest act, pronunțând revocarea lui [16, p. 178; 17, p. 209; 19, p. 67].

Cu toate acestea, în literatura de specialitate posibilitatea revocării actelor administrative de către organele ierarhic superioare este cel puțin discutabilă.

Acceptând parțial o asemenea idee, cercetătorul P. Manta opinează că este adevărat că organele ierarhic superioare pot da îndrumări, uneori chiar obligatorii, organelor inferioare de a emite sau de a retracta anumite acte administrative [10, p. 83-85]. Dar în situația în care acestea nu se conformează, nu este de conceput că organele superioare vor putea ele însele să emită sau să retracteze aceste acte.

Deci, dacă inferiorul n-a acționat și nu a emis sau nu a retractat actul administrativ, superiorul nu poate acționa în locul acestuia, regula de competență fiind absolută. Nicio procedură nu permite superiorului să acționeze în locul inferiorului. De aici, cercetătorul se expune pentru ca noțiunea de revocare să fie folosită numai pentru cazurile de scoatere din vigoare a actelor administrative pentru cauze de inoportunitate, în timp ce anularea să desemneze desființarea actului, pe motive de ilegalitate [12, p. 52].

Referindu-ne nemijlocit la procesul revocării, precizăm că acesta se derulează și potrivit unor alte reguli. În acest sens, A. Iorgovan notează că necesitatea obiectivă a revocării implică motivarea acestei operații mai ales atunci când actul administrativ a apărut la o serie de raporturi juridice de altă natură decât administrative.

Nu mai puțin importantă, în acest sens, este și regula potrivit căreia revocarea trebuie să fie dispusă printr-un act cu cel puțin aceeași forță juridică, cu respectarea procedurii de emitere și, în orice caz, cu admiterea posibilității unei acțiuni contencioase [9, p. 82].

Din punctul de vedere al motivelor, revocarea este determinată de viciile de ilegalitate care afectează actul administrativ, dar și ca urmare a inoportunității acestora. În acest sens, se susține că revocarea intervine pentru toate condițiile de ilegalitate, dar mai ales pentru condițiile referitoare la oportunitate [10, p. 85].

Detaliind acest moment, Cl. Pușpăzan menționează că revocarea unui act administrativ pentru motive de ilegalitate produce efecte retroactive de la data adoptării sau emiterii actului revocat, efectele acestuia desființându-se în totalitate, ca și cum actul nu ar fi existat, cauzele unui asemenea demers fiind anterioare sau concomitente. În schimb revocarea pentru motive de inoportunitate se datorează unor cauze posterioare emiterii sau adoptării actului și produce efecte de la data la care actul a devenit inoportun; efectele produse de actul revocat până la data revocării sunt și rămân valabile [14, p. 132].

Astfel, cauzele de revocare pot fi anterioare, concomitente sau posterioare emiterii actelor administrative. Când cauzele sunt anterioare ori concomitente cu emiteria actului, revocarea are efecte *ex tunc*.

În continuare, merită atenție faptul că principiul revocabilității actelor administrative are caracter absolut în privința actelor administrative normative, ceea ce înseamnă că organele administrației publice competente, potrivit legii, pot oricând să le revoce, fie adoptând un act normativ cu un conținut contrar celui inițial, fie abrogându-le [13, p. 216]. Nu același lucru se poate spune despre actele administrative individuale care, în anumite situații prevăzute de lege ori ca efect al naturii drepturilor și obligațiilor conținute de acestea, devin irevocabile, constituindu-se în excepții de la principiul revocabilității actelor administrative. Prin urmare, fac ex-

cepție de la acest principiu următoarele categorii de acte administrative [18, p. 196]:

- *Actele administrative cu caracter jurisdicțional*, care se bucură de o anumită stabilitate ca urmare a faptului că organele care le emit, cu prilejul soluționării unor litigii, se dezinvestesc de dreptul de a reveni asupra acestora. Din această perspectivă, aceste acte seamănă cu hotărârile judecătorești cu care însă nu se identifică. Faptul că actele administrative jurisdicționale sunt irevocabile nu înseamnă că ele sunt definitive și nu pot fi în niciun mod desființate sau modificate. Dimpotrivă, legea prevede calea de atac administrativă sau judecătorească și procedura special reglementată pentru fiecare din ele de normele juridice respective.

- *Actele administrative declarate irevocabile de o dispoziție expresă a legii* [9, p. 83].

- *Actele administrative pe baza cărora au apărut raporturi juridice civile și de muncă*, întrucât aceste raporturi juridice apar prin acordul de voință a părților și nu mai pot fi desființate prin manifestarea de voință unilaterală a organului emitent al actului administrativ.

- *Actele administrative care au generat unele drepturi subiective garantate de lege prin stabilitate*.

- *Actele administrative atributive de statut personal* ca, de exemplu, o diploma școlară, numai pot fi revocate, deoarece au fost emise pe baza unei activități anterioare a unor persoane, iar revocarea lor ar fi inutilă din moment ce persoana interesată ar putea cere oricând emiteria unui asemenea act cu același conținut.

- *Actele administrative care au fost realizate material*. Prin aceste acte s-au produs transformări în lumea materială înconjurătoare, iar prin revocare nu se mai poate restabili situația anterioară. De exemplu, decretul de grațiere, emis de Președintele Republicii, devine irevocabil din moment ce s-a realizat material, adică persoana grațiată a fost eliberată din locul de detenție.

- *Actele administrative de sancționare contravențională*, care nu mai pot fi revocate nici de organul emitent, nici de organul ierarhic



superior, ele putând fi anulate doar pe cale judecătorească, pe baza unei proceduri prevăzute de lege. Este cazul proceselor-verbale de constatare a contravențiilor, acte administrative care pot fi anulate pe baza unor motive temeinice de către judecător.

În fine, pentru a sublinia specificul revocării în raport cu alte măsuri de sancționare a ilegalității actelor administrative (precum suspendarea, anularea și modificarea), vom trasa o paralelă între această măsură și suspendarea acestor acte (văzută ca operațiune juridică care determină încetarea temporară a efectelor juridice ale actelor administrative, ca urmare a existenței unor dubii cu privire la legalitatea sau oportunitatea acestora [6, p. 213]). Mai concret, atragem atenția la faptul că revocarea se deosebește de suspendare prin mai multe aspecte [9, p. 92].

În primul rând, revocarea apare ca o regulă (actele administrative sunt în principiu revocabile), în timp ce suspendarea este o operație excepțională.

În al doilea rând, revocarea se dispune când există certitudinea că actul este ilegal, inclusiv sub aspectul oportunității, pe când suspendarea se dispune când există un dubiu (o îndoială) în privința legalității, inclusiv sub aspectul oportunității.

În al treilea rând, revocarea determină încetarea definitivă a efectelor actului administrativ, fiind, din acest punct de vedere, o specie a nulității, pe când suspendarea determină încetarea temporară a acestor efecte, fiind un aspect de sine stătător al regimului actelor administrative, ridicat la același nivel cu anularea.

În practică, în timp ce situațiile de revocare a actelor administrative sunt extrem de rare, în cazul acțiunilor în contencios administrativ sunt tot mai des întâlnite cazurile în care reclamantul, odată cu introducerea acțiunii de anulare a actului administrativ vătămător, introduce și o cerere de suspendare în condițiile stabilite de *Legea contenciosului administrativ*.

În ceea ce privește distincția dintre revocare și anulare, ca măsuri de sancționare a ilegalității actelor administrative, precizăm că *anu-*

larea reprezintă manifestarea de voință a unei autorități publice prin care se desființează efectele juridice ale unui act administrativ, emis de o altă autoritate publică. Astfel, ne aflăm în prezența anulării atunci când sancțiunea intervine din exteriorul autorității publice, propria desființare a actului administrativ de către autoritatea publică emitentă fiind numită *revocare* [7].

De asemenea, o altă diferență între *revocare* și *anulare* este temeiul acestora, revocarea putând avea drept bază ilegalitatea sau inoportunitatea actului administrativ, pe când anularea este sancțiunea ilegalității actului administrativ. Doar în cazul în care legea prevede expres sau implicit posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate, oportunitatea devine parte a legalității și este sancționată cu anularea [7].

În fine, anularea poate fi dispusă de autoritatea ierarhic superioară, de autoritatea publică însărcinată cu anumite atribuții de control specializat sau de instanța de judecată.

Generalizând cele studiate, subliniem că în condițiile în care în procesul de elaborare și de adoptare/emitere a actelor administrative sunt încălcate condițiile de valabilitate prevăzute de lege, survin sancțiuni precum suspendarea, revocarea, anularea și modificarea acestora. Aceste sancțiuni/consecințe, intervenite ca rezultat al încălcării legalității în activitatea administrației publice, prezintă importanță deosebită nu atât prin sine înseși, cât prin faptul că îi revine competența dispunerii acestor măsuri și condițiile ce urmează a fi respectate.

Din acest punct de vedere, în condițiile actuale tot mai pronunțată devine problema competențelor în cadrul administrației publice, corelată cu responsabilitatea asumată de autorități și funcționari, cu obligația respectării atât a indicațiilor superiorilor, cât și a prevederilor legii, în final, fiecare urmând a răspunde pentru încălcarea acestora.

În virtutea acestui fapt, considerăm că legea trebuie să fie clară și coerentă în cazul când atribuie asemenea competențe în sarcina autorităților publice [6, p. 245; 5, p. 117]. Mai mult, dată fiind diferența netă

dintre măsurile enunțate, explicată în doctrină și uneori reglementată în acte legislative, ar fi cazul să fie utilizate exact, potrivit sensului concret atribuit (de exemplu, termenul „revocarea” unui act administrativ să nu fie substituit prin „abrogare”). Doar astfel pot fi evitate interpretările eronate și asigurată aplicarea corectă a legii.

Referințe bibliografice

1. Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2004.
2. Basset M. *Le principe dit de „l'acte contraire” en droit administratif français*. Paris: Thèse, 1967.
3. Brad I. *Caracteristicile juridice specifice ale actului administrativ de revocare*. În: *Jurisprudentia*, 2007, nr. 2.
4. *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016.
5. Diaconu M. *Controlul legalității actelor administrative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2012.
6. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*: Monografie. Chișinău: S.n., 2013.
7. Dragoș D., Ranta A. *Elemente de drept administrativ. Suport de curs*. 2011-2012. [resurs electronic] <http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/C-Actul-administrativ.pdf>.
8. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959.
9. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002.
10. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005.
11. *Legea contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.57-58 din 18.05.2000.
12. Manta P. *Suspendarea, revocarea și anularea actelor administrative*. În: *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, 2011, nr. 1.
13. Petrescu R.N. *Drept administrativ. Note de curs*. Vol. I. Cluj-Napoca: Cordial Lex, 1994.
14. Pupăzan Cl. *Modalități de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative*. În: *Analele Științifice ale Universității „Al. I. CUZA”, Iași, Tomul LIV, Științe Juridice*, 2008.
15. Rarincescu C.G. *Contenciosul administrativ român*. București: “Universala” Alcalay & Co, 1936.
16. Santai I. *Drept administrativ și știința administrației*. Vol. II. Cluj-Napoca: RISOPRINT, 2005.
17. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2005.
18. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a III-a. București: C. H. Beck, 2008.
19. Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ediția a II-a. București: Universul Juridic, 2006.

DESPRE AUTOR /ABOUT
AUTHOR

Mihail DIACONU,
doctor în drept, conferențiar
universitar,
Doctor of Law, Associate Professor
e-mail: diaconu@mail.ru