

# PREDICTIBILITATEA NORMELOR ȘI STABILITATEA RAPORTURILOR JURIDICE – COMPONENTE ALE LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE

Alin A. TRĂILESCU\*

**ABSTRACT:** *Autorul examinează principiul legalității în activitatea administrației publice și modul în care respectarea sau încălcarea acestui principiu afectează eficiența activității autorităților publice, siguranța raporturilor juridice de drept administrativ, cât și încrederea cetățenilor, în calitatea lor de destinatari ai actelor administrative.*

*Cu referire la asigurarea legalității actelor administrative, autorul arată că autoritățile publice, în procesul de elaborare a actelor administrative, sunt obligate să respecte nu numai dispozițiile de drept intern cu forță juridică superioară, dar și actele comunitare principale sau derivate, precum și principiile generale de drept, unele codificate în acte juridice interne și europene, iar altele impuse prin practica statornicită a Curții de la Luxemburg și a Curții de la Strasbourg.*

*În acest context, autorul accentuează asupra necesității predictibilității actelor administrative normative și stabilității raporturilor juridice în cadrul procedurii de emitere a actelor administrative individuale, în scopul asigurării încrederii legitime a cetățenilor în activitatea autorităților publice.*

**KEYWORDS:** *Stat de drept, administrație publică, legalitate, previzibilitate, stabilitate, încredere legitimă.*

**JEL CLASSIFICATION:** K 23

## 1. INTRODUCERE

Pentru a caracteriza un stat ca fiind “puternic”, ne raportăm inevitabil la gradul său de dezvoltare economică, la capacitatea sa militară, precum și la relațiilor sale cu alte state.

---

\* Asistent univ. drd., Universitatea de Vest din Timișoara, Facultatea de Drept și Științe Administrative, ROMÂNIA.

Nu putem considera însă că un stat este puternic (în condițiile epocii moderne, în care predomină garantarea drepturilor omului) dacă cetățenii săi nu sunt protejați în fața puterii sale excesive, fiind nevoiți să lupte mereu cu obscuritatea și/sau inconsecvența normelor juridice, precum și cu „incompatibilitățile” de natură constituțională dintre acestea.

Deci, o semnificație aparte în cristalizarea viziunii despre un stat ori altul este determinată de relația existentă între acesta și resortisanții săi.

Un stat puternic (de drept<sup>1</sup>) este acela care, pe de o parte, își protejează cetățenii în fața posibilelor abuzuri ale autorităților sale și, care, pe de altă parte, este reprezentat de o administrație publică eficace<sup>2</sup>, care să respecte, în activitatea sa, principiile generale ale dreptului administrativ<sup>3</sup>, precum previzibilitatea normelor juridice, stabilitatea juridică și încrederea legitimă.

Respectarea acestor principii de către stat este fundamentală pentru instaurarea unui climat de legalitate în raporturile acestuia cu resortisanții săi.

În continuare vom proceda la o analiză a principiului legalității, care coordonează întreaga activitate a administrației publice și căruia i se circumscriu și principiile menționate mai sus, pe care le vom detalia.

## 2. PRINCIPIUL LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE

Noțiunea de principiu, are înțelesul comun de normă de conduită, idee fundamentală ori lege de bază pe care se întemeiază o teorie științifică, un sistem politic sau juridic.

În sens strict juridic, din punctul de vedere al dreptului administrativ, principiile acestei ramuri a dreptului reprezintă „acele idei fundamentale, călăuzitoare ale organizării și activității administrației publice”<sup>4</sup>.

Unul dintre principiile fundamentale ale dreptului administrativ îl reprezintă principiul legalității activității desfășurate de organele administrației publice, consacrat în art. 1 alin. (5) din Constituția României revizuită<sup>5</sup>.

În virtutea acestui principiu, autoritățile publice sunt obligate, în cadrul activității pe care o desfășoară, să respecte conținutul legii, în sensul de a emite sau adopta acte administrative în vederea organizării și executării legii, fără însă a o modifica sau completa.

Semnificația de bază a acestui principiu al dreptului administrativ stă, în fapt, în subordonarea administrației Constituției și legii, subordonare ce reprezintă garanția

<sup>1</sup> „Statul de drept” nu înseamnă pur și simplu o legalitate formală ce asigură regularitatea și coerența în instaurarea și punerea în aplicare a ordinii democratice, ci și o deplină acceptare a valorii supreme a persoanei umane. (Tudor Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 10).

<sup>2</sup> „Eficacitatea” are în vedere faptul că performanțele administrației se îndreaptă către scopurile propuse, prin soluționarea problemelor pe cale legală. (I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C. Rădulescu, C.S.Săraru, *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană*, editura Lumina Lex, București, 2007, p. 341).

<sup>3</sup> Despre sistematizarea principiilor generale ale dreptului administrativ al Uniunii Europene, a se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, editura Hamangiu, 2009, p. 42.

<sup>4</sup> Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția 4, Editura C.H. Beck, București, 2010, p. 8-9.

<sup>5</sup> Acest text constituțional are următorul conținut: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

cetățenilor împotriva arbitrariului, incoerenței și ineficacității acțiunii autorităților publice<sup>6</sup>.

Acest tip de “garanție” funcționează nu doar în dreptul intern, ci și la nivelul dreptului european, diferitele organisme ale Uniunii Europene fiind însărcinate să acționeze numai în sfere clar delimitate, stabilite prin intermediul diferitelor prevederi formale<sup>7</sup>.

Se creează astfel o punte între dreptul național și cel european, care va asigura, așa cum vom observa pe parcurs, preluarea în dreptul intern și a altor principii ale dreptului european, care se circumscriu principiului legalității. De altfel, unul din beneficiile majore ale aderării României la Uniunea Europeană îl constituie reîntoarcerea sistemului de drept românesc la principii, a căror respectare este esențială într-o societate democratică, într-un stat de drept (*Rechtsstaat*<sup>8</sup>) întrucât, considerăm noi, principiile sunt cele care dau certitudine și autoritate unui sistem de drept, ele izvorând chiar din realitățile sociale.

Potrivit principiului în discuție, actele administrative normative<sup>9</sup> ale organelor administrației publice centrale și locale trebuie să fie conforme legii, iar actele administrative individuale<sup>10</sup> trebuie să fie emise în conformitate și cu actele administrative normative, respectându-se ierarhia acestor acte. Respectarea principiului legalității nu înseamnă însă numai conformitatea actelor administrative cu legile interne, dar și cu normele de drept european. În acest sens, art. 148 alin. (3) din Constituția României revizuită prevede că, urmare a aderării țării noastre la Uniunea Europeană, „prevederile tratatelor constitutive, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”.

În plus, legalitatea actelor administrative presupune conformitatea lor și cu principiile generale ale dreptului administrativ (cum ar fi predictibilitatea normelor juridice, încrederea legitimă a cetățenilor în organele administrative, siguranța juridică, egalitatea, proporționalitatea<sup>11</sup>, nediscriminarea etc.) create și promovate de jurisprudența constantă a Curții Europene de Justiție și de cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, unele dintre ele fiind codificate de Tratatul de la Lisabona<sup>12</sup> și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

<sup>6</sup> Rozalia Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ*, editura All Beck, București, 2004, p. 52

<sup>7</sup> În acest sens, la data de 23 aprilie 1986, Curtea Europeană de Justiție, în cauza 294/83 – *Partidul Ecologist „Les Verts” împotriva Parlamentului European*, a statuat că instituțiile comunitare nu pot să se sustragă controlului conformității actelor adoptate de acestea în raport cu tratatul.

<sup>8</sup> Spre sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea s-a formulat și teoretizat ideea potrivit căreia scopul fundamental al statului este de a asigura realizarea dreptului și că oamenii care dețin puterea (guvernării) sunt supuși dreptului și limitați prin drept. Această concepție a fost exprimată de către doctrina germană sub numele de *rechtsstaat*. (Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția 13, vol. II, editura C.H. Beck, 2009, p. 77).

<sup>9</sup> Sunt actele autorităților publice care conțin dispoziții generale și impersonale și care se adresează unui număr nedeterminat de persoane.

<sup>10</sup> Sunt actele autorităților publice care conțin dispoziții concrete și care produc drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina unor persoane dinainte determinate.

<sup>11</sup> Acest principiu desemnează că legalitatea regulilor interne/comunitare este supusă condiției ca mijloacele folosite să fie corespunzătoare obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv. În acest sens, a se vedea Marius Andreescu, *Proporționalitatea – principiu constituțional*, în revista *Dreptul*, nr. 2/2010, p. 76.

<sup>12</sup> Tratatul de la Lisabona (de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene) a fost semnat la 13 decembrie 2007, a fost ratificat de România prin Legea nr. 13/2008 și a intrat în vigoare la data de 1 decembrie 2009.

Edificatoare, în acest sens, este Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ<sup>13</sup>, care, în art. 21 alin. (2)<sup>14</sup>, impune judecătorului național obligația de a verifica legalitatea actelor administrative prin raportarea acestora la dreptul european, deci implicit și la principiile de drept european, care au prioritate.

Articolul de lege susmenționat prevede, de asemenea, că soluționarea unei acțiuni în anularea unui act administrativ cu încălcarea principiului priorității dreptului european, și, implicit, precizăm noi, a principiilor de drept european, constituie motiv de revizuire a hotărârii judecătorești definitive și irevocabile.

Sintetizând cele expuse anterior, principiul legalității presupune ca prevederile dreptului intern să fie suficient de accesibile, precise și previzibile, trebuind să fie interpretate și aplicate în conformitate cu standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului<sup>15</sup>.

În cele ce urmează, vom detalia acele principii generale ale dreptului administrativ a căror nerespectare de către autoritățile publice atrage sancțiunea nulității actelor administrative.

### 3. PRINCIPIUL PREVIZIBILITĂȚII NORMELOR JURIDICE

Principiul previzibilității impune ca autoritățile publice să normeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative care să intre în vigoare după trecerea unei anumite perioade de timp, astfel încât să permită oricărei persoane să poată recurge la consultanța de specialitate și să își corecteze conduita<sup>16</sup>. Lipsa acestei exigențe a normelor juridice determină o nesiguranță a raporturilor juridice administrative, care are ca efect vătămarea cetățenilor în drepturile și interesele lor legitime.

Acest principiu s-a cristalizat în statele europene cu o tradiție constituțională solidă (cum ar fi Germania), o dată cu recunoașterea tot mai largă a drepturilor fundamentale, el fiind o componentă a principiului legalității actelor administrative.

Preluându-l din dreptul național al statelor membre ale Uniunii Europene, Curtea Europeană de Justiție, prin jurisprudența sa, a ridicat predictibilitatea normelor juridice la rang de principiu de drept administrativ european.

Spre pildă, Curtea de la Luxemburg a impus instituțiilor europene obligația, din motive de securitate juridică, de a avertiza operatorii economici, de o manieră clară și precisă, atunci când intenționează să se îndepărteze de o anumită practică în anumite domenii de

<sup>13</sup> Această lege a fost publicată în *Monitorul Oficial al României*, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, după care a fost modificată și completată succesiv, ultima oară prin Legea nr. 100/2008, publicată în *Monitorul Oficial al României*, nr. 375 din 16 mai 2008.

<sup>14</sup> Acest articol de lege prevede: „Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare.»

<sup>15</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în *cauza Buzescu împotriva României*, publicată în *Monitorul Oficial al României*, nr. 210 din 8 martie 2006.

<sup>16</sup> În acest sens este hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului, în *cauza Rotaru împotriva României*, publicată în *Monitorul Oficial al României*, nr. 19 din 11 ianuarie 2001.

activitate, cu scopul ca destinatarii normelor să nu resimtă șocul unor schimbări imprevizibile, care i-ar putea vătăma<sup>17</sup>.

De altfel, în mod constant, această instanță europeană a sancționat nerespectarea principiului previzibilității, declarând nule actele emise/adoptate cu nerespectarea acestuia cu motivația că sunt abuzive, lipsind destinatarii acestora de posibilitatea de a lua cunoștință de ele într-un termen rezonabil și de a-și adapta conduita în funcție de schimbările aduse de acestea<sup>18</sup>.

Deși în sistemul de drept românesc nu este reglementat în mod expres, principiul previzibilității își găsește totuși aplicarea, amintind că, în materia contravențiilor, dispozițiile prin care acestea se stabilesc și se sancționează produc efecte juridice numai după trecerea unui termen de 30 de zile sau, în cazuri urgente, de 10 zile de la data publicării lor<sup>19</sup>. De asemenea, prin art. 62 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă<sup>20</sup>, s-a urmărit să se asigure o oarecare stabilitate normativă, statuându-se că se interzice autorităților publice să repună în vigoare un act normativ prin abrogarea actului de abrogare al acestuia, făcând excepție însă prevederile din ordonanțele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare și au fost respinse prin lege de către Parlament.

Astfel, autoritățile publice trebuie să ia în considerare o anumită marjă de toleranță cu ocazia adoptării actelor normative pentru ca destinatarii acestora să nu fie luați prin surprindere de anumite reglementări, care, în caz de nerespectare, i-ar putea vătăma.

Cu toate acestea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat asupra încălcării principiului previzibilității normelor juridice, condamnând Statul Român (de nenumărate ori) la plata de despăgubiri către persoanele care au fost lezate de activitatea abuzivă a autorităților publice prin edictarea de norme care nu au fost suficient de accesibile, precise și previzibile<sup>21</sup>.

Asemenea condamnări ale Statului Român trebuie să constituie semnale suficiente în sensul necesității unei mai bune adaptări a procesului normativ la exigențele principiului previzibilității normelor juridice consacrat atât în dreptul european, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Europene de Justiție, în deplină concordanță cu exigențele impuse de acestea.

Astfel, în jurisprudența lor, instanțele europene au statuat că normele juridice trebuie să fie de calitate, adică să permită destinatarilor să își adapteze comportamentul la rigorile acestora, cu alte cuvinte să fie previzibile<sup>22</sup>.

De asemenea, acestea au considerat că nu se poate numi „lege” decât acea normă juridică enunțată cu destulă precizie pentru a permite cetățeanului să își ghideze conduita,

<sup>17</sup> Ordonanța Președintelui Curții, cauza C-152/88 R, *Sofrimport c. Comisia*, Culegere 1988, p. 2931.

<sup>18</sup> Hotărârea Curții Europene de Justiție în cauza C-368/89, *Crispoltoni c. Fattoria Tabacchi di Citta di Castello*, Culegere 1991, p. I-3695.

<sup>19</sup> În acest sens sunt dispozițiile art. 4 alin. (1) și (2) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 410 din 25 iulie 2001. <LLNK 120

<sup>20</sup> Această lege a fost publicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 260 din 21 aprilie 2010.

<sup>21</sup> Relevante în acest sens sunt: Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Burghlelea împotriva României*, publicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 736 din 29 octombrie 2007; Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Kaya împotriva României*, publicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 213 din 29 martie 2007.

<sup>22</sup> A se vedea Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Partidul Comuniștilor Nepecești și Ungureanu împotriva României*, publicată în *Monitorul oficial al României* nr. 1044 din 24 noiembrie 2005.

apelând, la nevoie, la consilieri calificați, astfel încât să fie în stare să prevadă, într-un grad rezonabil, în circumstanțele cauzei, consecințele ce se pot naște dintr-un anumit act<sup>23</sup>.

Calitatea normele juridice este dată și de faptul că ele trebuie să genereze o oarecare stabilitate, autoritățile statului neputând fi inconsecvente față de o anumită realitate socială.

Instabilitatea legiurilor, care generează insecuritatea raporturilor juridice<sup>24</sup>, poate fi pusă în discuție și raportându-ne la aplicarea în timp a normelor juridice.

Astfel, aplicarea retroactivă a normelor juridice poate fi falsă/aparentă/materială, atunci când un act normativ se aplică unor situații născute înainte de publicarea sa, dar care nu și-au încheiat efectele juridice, dar poate fi și reală/formală, atunci când actul normativ intră în vigoare înaintea publicării sale, ori în cazul în care reglementează raporturi juridice trecute și total realizate. Dacă prima formă de retroactivitate este permisă, cea de-a doua este interzisă din motive lesne de înțeles. Astfel, Curtea de la Luxemburg a stabilit că dacă un act normativ răspunde interesului general al cetățenilor și este compatibil cu principiul încrederii legitime, el poate retroactiva material. Un exemplu relevant, în acest sens, îl constituie Decizia Curții Europene de Justiție, pronunțată în cauza 331/88, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*<sup>25</sup>, prin care s-a statuat că este permisă adoptarea unei noi directive cu efect retroactiv pentru a se înlocui o directivă anulată pentru viciu de formă, dacă noua directivă vizează un scop de mare relevanță și respectă principiul încrederii legitime.

Astfel, considerăm că nu se aduce atingere principiului predictibilității normelor juridice și securității raporturilor juridice în cazul în care prin aplicarea retroactivă a actelor normative se creează situații favorabile destinatarilor acestora.<sup>26</sup>

În concluzie, respectarea principiului previzibilității (predictibilității) normelor juridice conferă coerență sistemului normativ, fiind de natură să asigure o lină și amiabilă relaționare între autorități și cetățeni, pentru ca aceștia din urmă să nu fie surprinși de acte normative inopinate (deci abuzive), care să le prejudicieze interesele.

#### 4. PRINCIPIUL SECURITĂȚII JURIDICE SAU AL STABILITĂȚII RAPORTURILOR JURIDICE

Starea naturală a omului este starea de comunitate<sup>27</sup>. În cadrul acesteia însă, omul se poate dezvolta, în mod satisfăcător, doar atunci când stabilitatea și securitatea sunt stări (le) predominante ale relațiilor sociale la care participă.

<sup>23</sup> În acest sens, a se vedea Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Petra împotriva României*, publicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 637 din 27 decembrie 1999, precum și hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Sissanis împotriva României*, publicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 784 din 24 noiembrie 2008.

<sup>24</sup> Prin hotărârea pronunțată în cauza *Beian împotriva României* (publicată în *Monitorul Oficial al României*, nr. 616 din 21 august 2008), Curtea Europeană a Drepturilor Omului arată că statele trebuie să adopte legi care să fie aplicate cu o claritate și o coerență rezonabile pentru a evita, pe cât posibil, insecuritatea juridică și incertitudinea.

<sup>25</sup> în Culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției 1990, p. I-04023.

<sup>26</sup> Spre exemplu, art. 15 alin. (2) din Constituția României revizuită prevede că : „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”.

<sup>27</sup> În accepțiunea lui Aristotel, omul este o ființă socială (*zoon politikon*), care nu poate exista în afara comunității. (a se vedea Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, op. cit., p. 41)

Consolidat în sfera dreptului european, prin jurisprudența constantă a Curții de la Luxemburg și a celei de la Strasbourg (preluat din dreptul german, elvețian și olandez), principiul securității juridice ar putea fi definit ca fiind „posibilitatea recunoscută oricărui cetățean de a evolua într-un mediu juridic sigur, la adăpost de neclaritatea și schimbările inopinate care afectează normele juridice”<sup>28</sup>.

Principiul securității juridice sau al stabilității raporturilor juridice se bucură de o largă recunoaștere, nu doar în sfera dreptului european, ci și în cea a majorității sistemelor juridice interne ale statelor membre.

Aceasta se datorează faptului că între dreptul european și cel național există o „comunicare” vie („melting-pot” juridic), în sensul că instanțele naționale pronunță hotărâri judecătorești având în vedere practica instanțelor europene, dar și acestea din urmă își însușesc unele instituții juridice din dreptul intern al statelor membre ale Uniunii Europene.

În contradicție cu larga recunoaștere a principiului securității juridice, instanțele europene sunt asaltate cu nenumărate litigii, care au ca problemă centrală respectarea acestuia de către autoritățile naționale ori de către instituțiile comunitare. Aceasta se datorează, considerăm noi, faptului că principiul securității juridice a fost receptat doar în litera lui, spiritul acestuia rămânând ascuns.

Fiind confruntate cu o multitudine de situații particulare, Curtea Europeană de Justiție și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au tratat cu o atenție deosebită principiul securității juridice, pornindu-se de la premisa că, în lipsa sa, buna funcționare a unui sistem juridic ar fi puternic perturbată. Să ne imaginăm doar, ce ar însemna pentru un resortisant să fie supus modificărilor repetate ale unui act administrativ de care este afectat direct, adică să fie victima unei inconsecvențe permanente a autorităților publice. Tocmai pentru a se putea evita astfel de situații, unele state ale Uniunii Europene au recunoscut expres principiul stabilității raporturilor juridice, codificându-l în legea lor fundamentală (spre exemplu, Constituția Spaniei - art. 6, a Portugaliei - art. 282-284).

Pentru a putea fi funcțional, principiul securității juridice are însă nevoie de o definiție clară și ușor de înțeles, astfel încât să nu fie perceput ca o noțiune abstractă.

Importanța lămurii conținutului principiului securității juridice este majoră într-un stat de drept întrucât atât autoritățile publice, cât și instanțele judecătorești sunt obligate să-l aibă în vedere, primele în emiterea/adoptarea actelor administrative, celelalte în soluționarea litigiilor având ca obiect verificarea legalității actelor administrative.

Pentru a îndeplini acest deziderat, organele statului trebuie să recepteze noile tendințe europene, potrivit cărora principiul, în discuție, trebuie să fie expresia clarității și preciziei dreptului.

Cu alte cuvinte, resortisanții unui stat se bucură de stabilitate juridică atunci când statul edictează norme al căror conținut este accesibil atât specialiștilor, dar, mai ales, profanilor<sup>29</sup>.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, prin jurisprudența sa, că securitatea juridică a cetățenilor statelor Uniunii Europene este asigurată și prin evitarea revirimentelor

<sup>28</sup> A se vedea Ion Brad, *Revocarea actelor administrative - Instituția revocării sub exigențele dreptului european (Teză de doctorat)*, Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, 2009, p.125.

<sup>29</sup> În cauza *T-115/94, Opel Austria GmbH c. Consiliului Uniunii Europene*, Curtea de Justiție Europeană s-a pronunțat în sensul că „orice act comunitar care produce efecte juridice trebuie să fie clar, precis și să fie adus la cunoștința celui interesat în așa fel încât acesta să poată cunoaște cu certitudine momentul de la care acel act există și începe să-și producă efectele juridice”.

de jurisprudență, prin respectarea autorității lucrului judecat, precum și prin executarea hotărârilor definitive<sup>30</sup>. Astfel, principiul securității/stabilității juridice a fost impus, în mod expres, de practica instanțelor europene, legislațiile naționale arătându-se, în marea lor parte, receptive la exigențele pe care le implică respectarea acestuia. Acest principiu nu se bucură însă de o reglementare legală expresă în dreptul autohton, dar existența acestuia se poate deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3) din Constituția României, potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, așa cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa<sup>31</sup>.

Cu toate acestea, instanțele naționale s-au dovedit deseori reticente în aplicarea principiului în cauză, fapt care, de altfel, a fost sancționat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care, fără rezerve, a concluzionat că incoerența legislativă și jurisprudența contradictorie au creat, în țara noastră, un climat general de insecuritate juridică<sup>32</sup>. Astfel, fie că îl considerăm ca fiind o exigență fundamentală, un element indispensabil pentru buna funcționare a instituțiilor ori un principiu general inerent ordinii juridice, principiul securității juridice este o componentă de bază a legalității actelor administrative și unul din elementele fundamentale ale supremației dreptului<sup>33</sup>. În dreptul administrativ, acest principiu impune limitarea condițiilor de revocare a actelor administrative, considerându-se că revocarea cu efecte *ex tunc* a unui act legal ce a conferit drepturi subiective este incompatibilă cu principiile generale de drept, în timp ce revocarea unui act ilegal este permisă numai în prezența unor condiții și termene<sup>34</sup>. În doctrina românească, s-a impus principiul revocării actelor administrative atât pentru motive de nelegalitate, cât și pentru motive de inoportunitate<sup>35</sup>, cu condiția însă ca acestea să nu fi devenit irevocabile, adică să nu fi dat naștere la drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina particularilor.

Pot fi revocate însă, chiar dacă au produs efecte juridice, actele administrative inexistente<sup>36</sup>, precum și actele administrative individuale emise prin manoperele

<sup>30</sup> A se vedea hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Teodorescu împotriva României*, publicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 386 din 9 iunie 2009.

<sup>31</sup> În acest sens, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în *Monitorul Oficial al României* nr. 347 din 6 mai 2008, care a avut ca obiect soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

<sup>32</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Tudor Tudor împotriva României*, publicată în *Monitorul oficial al României* nr. 778 din 13 noiembrie 2009.

<sup>33</sup> În acest sens, a se vedea deciziile Curții Europene de Justiție în cauza 24/69 *Nebe c. Comisia*, în cauza 61/79 *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Denkavit Italia* și în cauza 57/69 *Azienda colori nazionali - ACNA S.p.A. împotriva Comisiei Comunităților Europene (Culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției 1972, pagina 00933)*. A se vedea, de asemenea, hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Teodorescu împotriva României*, publicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 386 din 9 iunie 2009.

<sup>34</sup> Pentru o prezentare detaliată a tuturor acestor imperative ale principiului securității juridice, a se vedea Ion Brad, op. cit. p. 138-148.

<sup>35</sup> Oportunitatea a fost definită în literatura de specialitate ca fiind posibilitatea autorităților administrației publice de a alege între două sau mai multe variante posibile pe cea care servește cât mai bine interesul colectivității, în funcție de anumite situații de loc, de timp și de circumstanțe. (Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, editura All Beck, București, 1999, p. 167-191).

<sup>36</sup> Actele administrative inexistente sunt actele care nu se bucură în niciun moment de prezumțiile de legalitate, veridicitate și autenticitate, orice persoană, cu o pregătire medie, putând să-și dea seama că astfel de acte nu sunt obligatorii. În sfera actelor administrative inexistente intră și decretele Președintelui României, precum și hotărârile și ordonanțele Guvernului care nu au fost publicate în *Monitorul oficial al României*, după cum statuează dispozițiile art. 100 alin. (1) și 108 alin. (4) din Constituția României revizuită.



frauduloase sau dolosive ale beneficiarilor acestora, dar nu pot fi revocate, de exemplu, actele administrative jurisdicționale și actele administrative care au fost realizate material.

Revocarea pentru motive de nelegalitate produce efecte retroactive, părțile raportului juridic de drept administrativ fiind repuse în situația anterioară emiterii actului, ca și cum acesta nu ar fi existat niciodată. Totuși, dacă actul nelegal a fost emis din culpa exclusivă a autorității publice și a produs efecte juridice, aceasta nu-l mai poate revoca întrucât, în caz contrar, ar însemna să creeze o situație de instabilitate juridică destinatarului actului, titular, de altfel, al unor drepturi subiective, născute în temeiul actului administrativ individual. Cu toate acestea, de *lege lata*, într-o asemenea situație, se recunoaște posibilitatea autorității publice emitente a actului nelegal ca, în termen de cel mult un an de la data emiterii acestuia, să solicite instanței de judecată competente anularea lui<sup>37</sup>.

Revocarea pentru motive de inoportunitate produce însă efecte numai *ex nunc*, întrucât până în momentul intervenirii stării de inoportunitate actul a fost legal și oportun.

În cazul actelor administrative normative, abrogarea produce efecte numai pentru viitor, chiar dacă intervine pentru motive de nelegalitate sau inoportunitate, concluzie ce se deduce din interpretarea prin analogie a dispozițiilor art. 23 din Legea contenciosului administrativ<sup>38</sup>, care prevăd că hotărârile judecătorești prin care s-au anulat acte administrative normative produc efecte *erga omnes* și numai pentru viitor. Dispoziția legală susmenționată este în acord cu principiul securității raporturilor juridice întrucât abrogarea/anularea actelor administrative normative cu efect retroactiv ar atrage și revocarea/anularea actelor individuale emise în baza actelor normative abrogate, ceea ce ar crea, pe de o parte, o stare generală de insecuritate juridică și, pe de altă parte, mari prejudicii particularilor, care au dobândit drepturi cu respectarea actelor în vigoare.

## 5. PRINCIPIUL ÎNCREDERII LEGITIME

Principiul încrederii legitime constituie (la fel ca și celelalte principii despre care am făcut deja vorbire) o componentă a principiului legalității actelor administrative și instituie, pe de o parte, obligația autorităților publice a proteja (printr-un comportament consecvent și necontradictoriu) așteptările legitime ale particularilor, iar, pe de altă parte, instituie dreptul acestora de a evolua într-un cadru juridic stabil și previzibil, în care să aibă încredere, la adăpost de modificările brutale ale acestuia<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prevede că: „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.”

<sup>38</sup> Acest articol de lege are următorul conținut: „Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul oficial al României, Partea I, sau, după caz, în Monitorialele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare”.

<sup>39</sup> A se vedea S. Calmes, *Du principe de protection de la confiance legitime en droits allemand, communautaire et francais*, These, Dalloz, 2001, p. 9-18.

Principiul în discuție a fost conturat în perioada postbelică de către Curtea Constituțională a Germaniei și, mai apoi, a fost codificat în Legea privind procedura administrativă necontencioasă din această țară, valoarea acestui principiu fiind recunoscută treptat în spațiul european<sup>40</sup>.

La nivelul Uniunii Europene, principiul încrederii legitime s-a impus, îndeosebi, prin jurisprudența Curții Europene de Justiție, care a insistat asupra necesității respectării încrederii particularilor în actele administrative ale instituțiilor europene. Curtea, în mod constant, a statuat că abrogarea actelor normative cu efect imediat și fără avertisment aduce atingere încrederii legitime a particularilor datorită faptului că nu permite acestora să evite sau să limiteze pierderile pe care le pot suferi prin acțiunea intempestivă a autorității emitente.

Astfel, în optica acestei instanței europene, principiul încrederii legitime are prioritate asupra interesului instituțiilor publice de a reveni asupra propriilor decizii, recomandând statelor membre să nu revoce actele administrative legale care au conferit drepturi subiective persoanelor interesate tocmai pentru a ocroti încrederea acestora în stabilitatea drepturilor dobândite<sup>41</sup>.

De asemenea, Curtea de la Luxemburg a statuat și că actele administrative emise/adoptate cu violarea încrederii legitime a destinatarilor acestora sunt nule, cei interesați având dreptul să formuleze acțiuni în despăgubiri pentru prejudiciile suferite.

De remarcat este faptul că acțiunea în anularea actelor administrative adoptate cu încălcarea principiului încrederii legitime se fundamentează și pe considerente de natură psihologică. Astfel că, instanța chemată să anuleze asemenea acte trebuie să judece atât în drept, cât și în echitate (*ex aequo et bono*), trebuind, deci, să constate dacă a existat o ingerință nejustificată și imprevizibilă a autorităților publice în exercițiul drepturilor particularilor, dar și dacă a existat o încredere propriu-zisă a acestora în coerența conduitei puterii publice, încredere produsă de anumite acte sau comportamente.

Inițial, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost reticentă cu privire la recunoașterea și promovarea principiului încrederii legitime, dar ulterior a făcut aplicarea acestuia, preferând să folosească însă termenul de „speranță legitimă”<sup>42</sup>, care, potrivit Curții, trebuie să fie licită, posibilă, realizabilă și rezonabilă.

În viziunea acestei instanțe europene, principiul în discuție reprezintă posibilitatea nematerializată prin care particularii (bucurându-se de anumite repere normative stabile) să își realizeze anumite drepturi<sup>43</sup>.

În acest sens, cu titlu exemplificativ, Curtea de la Strasbourg a condamnat activitatea autorităților statului de a intenta acțiuni în demolarea construcțiilor după o lungă perioadă de timp de la ridicarea acestora, o astfel de practică aducând atingere încrederii legitime a proprietarilor acestora, care și-au creat convingerea că imobilele nu mai pot fi desființate, considerând că au fost acceptate, în mod tacit, de către organele competente. De altfel, în

<sup>40</sup> S. Calmes, *op. cit.*, pag. 31.

<sup>41</sup> A se vedea hotărârea Curții Europene de Justiție în *cauzele reunite 7/56 și 3-7/57, Algeria c. Adunarea comună a CECO*, Culegere 1957, p. 81.

<sup>42</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Kopeccky c. Slovaciei*, (Marea Cameră, nr. 44912/98, 2004 IX).

<sup>43</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Pine valley Developments și alții c. Irlanda*, din 29 noiembrie 1991, seria Anr. 222, pag. 22, paragraful 48.

jurisprudența sa, Curtea a statuat că lipsa de reacție a autorităților, care au tolerat o situație ilegală o perioadă lungă de timp, fără a interveni, constituie fundamentul pentru existența unei speranțe legitime<sup>44</sup>.

Precizăm că, în dreptul autohton, în materia autorizării construcțiilor, există reglementări legale care limitează întinderea în timp a dreptului autorităților publice de a constata și de a solicita desființarea construcțiilor realizate ilegal<sup>45</sup>, cu condiția ca acestea să nu se fi ridicat pe terenuri proprietate publică.

Prin urmare, principiul încrederii legitime izvorăște din existența unor raporturi juridice administrative juste, în care poziția dominantă a autorităților publice să fie moderată, ci nu excesivă, luând în considerare nu numai interesul public, dar și interesele legitime și speranțele legitime ale resortisanților.

La această idee poate fi redusă întreaga jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului, care constituie un mare beneficiu pentru sistemul de drept românesc, pe care îl democratizează, scoțându-l din rigorile clasice.

## 6. CONCLUZII

Pentru a se evita abuzurile profunde și repetate din partea statelor este esențial ca, în cadrul sistemelor juridice, să fie recunoscută preeminența legii și a principiilor de drept.

În caz contrar, dacă autoritățile publice sunt superioare legii, se poate ajunge la manifestări „brutale” față de resortisanții statelor, cum, de altfel, s-a întâmplat în România, în perioada 1945-1989, când Constituția a avut doar un rol decorativ și când principiul legalității a fost golit de conținutul său specific, ajungându-se, în acest mod, chiar la confiscarea proprietăților private.

Așadar, pentru garantarea unei securități sociale, autoritățile administrației publice au obligația să-și moduleze întreaga activitatea în funcție de rigorile legii și a principiilor de drept.

Într-un stat de drept, respectarea principiilor precum legalitatea, securitatea juridică sau previzibilitatea normelor juridice trebuie să fie de domeniul normalității. Atunci când însă normalul se transformă în anormal, vorbim deja de o stare de insecuritate juridică, care, așa cum am văzut, generează lipsa de încredere a cetățeanului în autoritățile publice și în normele pe care acestea le edictează. Este evident că modificarea permanentă a normelor juridice sau crearea de norme juridice cu un sens obscur este o sursă sigură de dezechilibru social și, ca atare, de neîncredere din partea particularilor.

Ne aflăm deci în prezența unor permanente relații de tip cauză - efect, lipsa de previzibilitate a normelor conducând la insecuritate juridică, situație care, la rândul ei naște un sentiment de neîncredere (legitim, de altfel) în ceea ce îi privește pe resortisanți.

---

<sup>44</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Hamer c. Belgia*, din 27 noiembrie 2007, în Buletinul CEDO, 1/2008, pag. 48.

<sup>45</sup> art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (republicată în *Monitorul oficial al României*, nr. 933 din 13 octombrie 2004) prevede că: „Dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenzi prevăzute la art. 26 se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârșirii faptei”. Chiar dacă legea nu prevede în mod expres, considerăm că prescripția dreptului de a constata contravențiile atrage și prescripția dreptului de a aplica sancțiunile contravenționale, inclusiv pe cea a desființării construcției.

Prin urmare, un stat cu cât este mai democratic și evoluat, cu atât acceptă mai ușor caracterul imperativ al principiilor prezentate. De altfel, este și în avantajul acestuia să-și regleze activitatea în funcție de aceste principii, în caz contrar fiind mereu obligat să-și despăgubească resortisanții, care nu vor ezita să se adreseze instanțelor europene. Nu este foarte greu de realizat faptul că, într-un final, autoritățile statului vor trebui să se conformeze rigorilor despre care am făcut vorbire întrucât un permanent climat de insecuritate juridică și de neîncredere a cetățenilor va duce la o radicalizare din ce în ce mai evidentă a acestora față de stat.

În prezent, există dificultăți în receptarea de către statele membre a principiilor impuse de jurisprudența Curții de la Strasbourg și a celei de la Luxemburg. Pentru o mai bună captare și aplicare a acestora, se impune o permanentă preocupare a statelor membre de a-și adapta legislația, inclusiv actele administrative normative, la exigențele dreptului european.

