

REZUMAT

Dreptul administrativ tocmai a ieșit din comă. Conectat la aparate mai bine de jumătate de secol¹, fără o inimă veritabilă (jurisprudența) care să pompeze în el seva vieții, dreptul administrativ a fost ținut în această stare vegetativă numai datorită pasiunii de care au dat dovadă un grup restrâns de „administrativiști” în frunte cu Tudor Drăganu². De douăzeci de ani însă, dreptul administrativ trăiește o primăvară sălbatică: totul a înflorit, ciulini și orhidee deopotrivă, pe un teren odinioară atât de arid...

... și totuși, regulile naturii ne spun că, o sumedenie dintre primii ocupanți ai unui loc viran sunt buruieni. Tot astfel, simpla lectură a unor hotărâri judecătorești pronunțate imediat după intrarea în vigoare a Legii nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, ne arată un drept administrativ subit îmbogățit, dar fără prea multe reguli și principii. Pe de altă parte însă, chiar dacă unii magistrați, de bună credință, au încercat să aplice vechile principii, ori unele împrumutate din dreptul civil, în realitate dreptul administrativ se trezise brusc într-o realitate cu totul nouă, care avea nevoie de reguli noi sau, în cel mai bun caz, de adaptarea celor vechi. Sistemele vecine nu mai mergeau de multă vreme cu birja... Aducerea dreptului administrativ în pas cu moda și cu vremurile trebuia să fie în primul rând rolul doctrinei.

Personal am încercat să pornesc de la fundamente. Am început cu actul administrativ, „vehiculul” care transportă raportul juridic administrativ clasic, ce leagă administrația de particulari. Am pus sub semnul întrebării aproape tot: (a) trăsăturile actului administrativ - și a ieșit un capitol dedicat exorbitanței regimului juridic al acestuia; (b) o abordare aproape exhaustivă a clasificărilor

1 Pentru o imagine personală, succintă dar destul de brutală, asupra momentului 1948 al contenciosului administrativ, precum și asupra a ceea ce a urmat, a se vedea Ov. Podaru, *Tudor Drăganu – De la Bolta lui Atlas la Bolovanul lui Sisif*, în **Pandectele Române**, nr. 2/2003, p. 275 și urm.

2 Departe de noi intenția de a minimiza contribuția altor autori de prestigiu (Romulus Ionescu, Antonie Iorgovan, Ilie Iovănaș etc.). Însă Tudor Drăganu este singurul care, de formație intelectuală burgheză, interbelică, a reușit să treacă peste întreaga perioadă a comunismului, scriind în continuare lucrări extrem de valoroase și după 1990.

actelor administrative, cea mai importantă noutate fiind conceptul de „act particular (apersonal)”, o a treia categorie pe lângă cele normative și cele individuale; (c) competența de emitere a actului administrativ, introducând în dreptul nostru noțiunile de autor și coautor al acestor acte, respectiv așezând pe alte fundamente distincția dintre competența generală (de drept comun) și cea specială; (d) forma și procedura de emitere a actelor administrative, trasând o delimitare clară între formalitățile esențiale și cele neesențiale, dar și o nouă clasificare a acestor formalități, nu după un criteriu cronologic, tradițional, ci după scopul formalităților (consultative, contradictorii, bazate pe ideea de competiție etc.); (e) obiectul și cauza actului administrativ, condiții care fuseseră, până nu demult, altfel abordate de doctrina noastră; (f) restructurarea conceptului de revocare a actelor administrative, stabilind fundamentul său legal – principiul securității raporturilor juridice, importat cu ajutorul jurisprudenței CEDO, negarea unui principiu general al revocabilității actelor administrative, însoțită însă de un set complet de reguli de revocare a acestora; (g) reformularea unei teorii a nulității: „nulitatea stă în opoziție cu inexistența”; „nu există nulitate relativă”; „nulitatea administrativă e totuși diferită de nulitatea absolută civilă” sunt principalele idei ale acestui capitol.

Analiza proprietății publice și private a statului și unităților administrativ-teritoriale, o altă preocupare de bază, a îmbrăcat un nume nou: „*Dreptul administrativ al bunurilor*”. Criteriile de domenialitate, scala de domenialitate, utilizarea proprietății publice, regimul general denumit domenialitate privată, o abordare aparte asupra exproprierii, practic prima de orientare administrativistă: cea mai interesantă parte pentru cercetători este aceea în care am încercat o explicație istorică a confuziei născută în legislația, doctrina și jurisprudența noastră actuală, întemeiată pe o preluare greșită a unor texte din legea exproprierii din 1864, în legătură cu posibilitatea curților de apel de a aprecia cuantumul sumei datorate de expropriator pentru imobilul expropriat.

Pentru viitor, celălalt pilon al dreptului administrativ – contenciosul administrativ (dreptul

reacțiunii³) chiar dacă supus până în prezent unor analize pertinente și aprofundate, așteaptă încă câteva răspunsuri, dezvoltate în lucrarea care urmează: se răstoarnă contenciosul administrativ din perspectiva părților? Prescripția instituită de art. 7 și 11 este o prescripție veritabilă? ș.a.

Dar și alte domenii, cu o dezvoltare furibundă în ultimul timp – în primul rând dreptul urbanismului și dreptul contractelor administrative își așteaptă răspunsurile lor, o dată cu stabilirea unui set de principii pe care să se așeze. Primul dintre ele, deja și-a primit un volum – paradoxal volumul IV – care încearcă să trateze într-un mod aproape exhaustiv problema cea mai dureroasă, aceea a desființării construcțiilor, așteptând cu înfrigurare o reacție, în primul rând a jurisprudenței. Dar mai sunt multe subiecte de abordat până când pe piață va ieși o lucrare completă legată de dreptul urbanismului.

... iar dacă toate acestea se vor întâmpla cândva, treptat buruienile se vor rări și iarna dreptului administrativ n-ar mai trebui să se întoarcă niciodată...

Cluj-Napoca, 10 decembrie 2015

Ovidiu Podaru

3 Dacă *Actul administrativ* reprezintă un drept al acțiunii administrației în scopurile sale de interes public, *Contenciosul administrativ* reprezintă un drept al reacțiunii particularului împotriva abuzurilor acesteia.

ABSTRACT

The administrative law has just come out of a coma. Since more than half a century⁴, the administrative law was kept alive by machines that replaced it's genuine heart – the jurisprudence - pumping the sap of life into it. The few who made possible for the administrative law to survive in this vegetative state, had proven their passion for this matter. We should mention here Tudor Drăganu⁵. For twenty years however, the administrative law it has been living in a wild Spring: completely blossomed, it's erstwhile arid land breeds now equally thistle and orchids...

... even though, the laws of nature tell us that many of the first occupants of a greenfield are weeds. Likewise, nothing more than taking a look at some court decisions pronounced immediately after the Law no. 29/1990 has become operative, shows us an unexpectedly enriched administrative law, but one lacking a set of rules and principles. Then again, even if some of the truthful magistrates tried to apply old principles or some borrowed from civil law, as a matter of fact, the administrative law has found itself briskly in a whole new reality which craved new rules, or at least the adaptation of the old ones. Adjoining systems had already managed to overcome in their similar quest to complete the system of rules and principles and to update them... This should have been, in the first place, the purpose of the theory (doctrine): trying to make administrative law suitable for use in those times.

Personally, I wanted to start with the bases. I began with the administrative act, "the vehicle" that transports the classic legal relationship binding the Administration with the citizens. I've

4 For a short but brutal personal vision regarding the year 1948 of the contentious administrative matters, and also regarding the following events, see Ov. Podaru, *Tudor Drăganu – De la Bolta lui Atlas la Bolovanul lui Sisif*, in **Pandectele Române**, nr. 2/2003, p. 275 ff.

5 It is not our intention to minimize the contribution of other pretigious authors (Romulus Ionescu, Antonie Iorgovan, Ilie Iovănaș etc.). However, Tudor Drăganu, an intellectual bourgeois from the inter-war period, is the only one who managed to reckon with the entire period of the communism, and continued to write extremely valuable studies even after 1990.

questioned almost everything: (a) the characteristics of the administrative acts – this is how it came to light a chapter dedicated to the particularity of the rules applied to the administrative act; (b) I tried an almost exhaustive approach of the classifications of the administrative act, the concept of the „particular (impersonal) act” being the innovation, - a third class beside the normative and individual acts; (c) the competence to issue the administrative act, in this way, I introduced in our system of law the notion of author and co-author of these acts, and also, based on new principles, I gave a new direction to the distinction between general competence and special competence; (d) the form and procedure of the administrative acts, delimiting, in a clean manner the border between essential and non-essential formalities, coming up with a new classification of these formalities, not according to a chronological, traditional criterion, but according to the aim of these formalities (consultive, contentious, based on the idea of competition etc.); (e) the object and the cause of the administrative act, criteria which were approached different until not long by our legal literature; (f) I restructured the concept of rescission of administrative acts, establishing its legal basis – the principle of legal certainty, imported through by means of the ECHR case law, denial of the general principle of revocability of the administrative acts, accompanied by a set of rules for rescission of these acts; (g) a restatement of the theory of nullity: „the nullity is in opposition to inexistence”; „there is no relative nullity”; „administrative nullity is, however, alien to the civil absolute nullity”. These are the capital ideas of this chapter.

The analysis of the public property and the private property of the State and the administrative-territorial units, another concern of mine, was given a new name: „*Administrative law of goods*”. The criteria of the domain, the scale of domain, the use of public property, the general régime called private domainiality, a particular approach to the expropriation, practically it was the first one which had an administrative orientation: the most interesting part for the researchers it’s the one which shows my attempt to explain, in a historical context, a confusion that occurred due to our current legal literature, case law and legislation. This confusion was generated

because of a misinterpretation of the 1864 Law of expropriation, regarding the possibility of the Courts of Appeal to appreciate the amount of money owed by the expropriator for the real estate that was expropriated.

Even though until now the other pillar of the administrative law – the contentious administrative matter (the law of reaction⁶) was deeply and pertinently analyzed, for the future, is still waiting for some answers which will be developed by the study that follows: will it invert the contentious administrative matter from the perspective of the litigant parties? Is the prescription enacted by the article 7 and 11 a genuine prescription? and others.

There are, of course, other undeveloped matters like urbanism law and administrative contracts' law that are waiting for their answers along with a set of principles established in these matters. The first of them already got itself a volume – counterintuitive, volume number IV – which proposes analyzing almost thoroughgoing the bitterest problem, the one of the demolition of constructions, waiting feverishly a reaction, foremost in the national case law. There are, however, more subjects to be approached before we will welcome a complete study concerning the law of urbanism.

... and if all these will come true progressively at one time, weeds will thin and the Winter of the administrative law should never return...

Cluj-Napoca, 10th of December 2015

Ovidiu Podaru

6 If the administrative act stays for the law of action of the Administration to reach it's aims according to the public interest, the contentious administrative matter represents a law of reaction of the citizen against the abuse of the Administration.