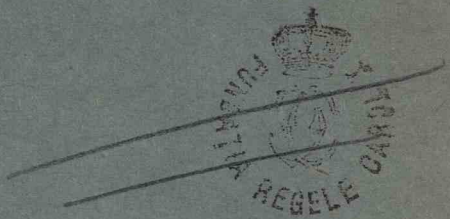
BIBLIOTECA JURIDICĂ, SOCIALĂ ŞI POLITICĂ
SUB CONDUCEREA D-LUI PROFESOR UNIVERSITAR G. ALEXIANU
Nr. 3

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV ROMÂN

DE

CONSTANTIN G. RARINCESCU
Profesor la Facultatea de Drept din Bucureşti



BUCUREŞTI
EDITURA „UNIVERSALA" ALCALAY & Co.
1937

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV ROMÂN

263116

BIBLIOTECA JURIDICĂ, SOCIALĂ ŞI POLITICĂ
SUB CONDUCEREA D-LUI PROFESOR UNIVERSITAR G. ALEXIANU
Nr. 3

Inv. A. 46.095
Cv. 65. 223.

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV ROMÂN

DE

CONSTANTIN G. RARINCESCU
Profesor la Facultatea de Drept din Bucureşti

EDIŢIUNEA A DOUA

FUNDAŢIA REGELE CAROL I

BUCUREŞTI
EDITURA „UNIVERSALA" ALCALAY & Co.
1936

2130
4707
C. 64.405.

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ
1955
COTA 65223

RC 132/03

B.C.U.Bucuresti
C62826

CUVÂNT PREMERGĂTOR

„Verité en deçà des Pyrénées, erreur au delà".
Pascal, Pensées III, § 8.

Studiul de față, care se prezintă ca o a doua ediție a unei lucrări cu același titlu publicată în anul 1926 — care de altfel nu era de cât un extras în volum separat al unui studiu publicat în același an în Revista de drept public *— este în realitate o lucrare nouă. Când am publicat în 1926 primul studiu asupra contenciosului administrativ român, legea pentru contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1925, apăruse abia de câteva luni, jurisprudența nu era formată încă, iar doctrina, în afară de studiile d-lor Prof.* Paul Negulescu *și* An. Teodorescu, *nu avusese încă timpul să-și spună cuvântul.*

De aceea nici acel studiu nu putea decât să schițeze câteva din problemele juridice în legătură cu această importantă instituțiune.

Lucrarea, ce publicăm astăzi, rezultat al unor lungi cercetări, încearcă să înfățișeze în întregul său sistemul de contencios administrativ român, așa cum s'a format ca produs al evoluțiunii istorice, și așa cum se desprinde din analizarea dreptului nostru positiv actualmente în vigoare. In acest scop am căutat să pun la contribuțiune nu numai diferitele texte legislative și cercetări doctrinale, dar și soluțiunile pe care jurisprudența tribunalelor române le-a adus în această materie.

Desigur, a înfățișa o instituțiune de drept positiv, fără să se țină seamă de jurisprudență, ar constitui o lucrare necompletă, cu atât mai mult cu cât în domeniul contenciosului administrativ jurisprudența română a luat în ultimele timpuri o amploare considerabilă. Dar a voi să înfățișezi o instituțiune în partea, care constitue tocmai manifestarea ei de viață, este o lucrare dificilă, care se poate isbi de primejdia unor concluziuni grăbite sau a unor generalizări premature. Aceste pericole sunt cu atât mai mari, cu cât — pe lângă faptul că ele sunt firești unui drept în formațiune, cum este această parte a Dreptului administrativ în țara noastră — se pare că străbatem o perioadă generală de

criză, nu numai în ce privește ordinea materială a omenirii, dar chiar ordinea ei morală și juridică; în asemenea condițiuni soluțiunile se precizează cu multă greutate, iar principiile se desprind cu multă încetineală și șovăire.

*

* *

Instituțiunea contenciosului administrativ, ca și cele mai multe din instituțiunile juridice ale societății actuale, se sprijină pe două principii fundamentale oricărui Stat civilizat: pe principiul respectării drepturilor legalmente dobândite *și pe principiul obligativității Statului de* a asigura executarea hotărîrilor judecătorești.

Nu se poate concepe viață socială, dacă individul nu are conștiința că raporturile juridice, încheiate în mod legal sub imperiul unei ordine juridice în vigoare, sunt intangibile, pentru ca în modul acesta ele să poată forma punctul de reazăm al activității lui. Ceea ce caracterizează în special activitatea ființei umane este între altele: **„prevederea"**, *adică faptul de a ține seamă de viitor în calculele activității sale; ori prevederea este cu neputință, dacă individul nu are siguranță în statornicia raporturilor juridice, pe care și-a întemeiat și orientat activitatea sa. Este adevărat că legiuitorul, atât în materie de drept privat, cât și în materie de drept public poate să dea efect retroactiv măsurilor sale și să atingă în acest mod drepturi și situațiuni juridice stabilite sub imperiul legilor precedente, cu excepțiunea acelor drepturi garantate în mod formal de Constituțiune.*

Dar de această putere legiuitorul trebue să se folosească întotdeauna cu cea mai mare prudență și moderațiune, sub sancțiunea unor perturbări grave de ordin social și politic. *).

---

*) *Un exemplu de nestabilitate legislativă îl avem în următorul caz: legea pentru Statutul funcționarilor publici în 1923, art. 51, prevede că anumite pedepse discplinare nu se pot aplica decât cu avizul conform al comisiunilor disciplinare. Ori, legea pentru completarea măsurilor excepționale financiare din 24 Decemvrie 1932 găsește nimerit ca printre aceste măsuri financiare să strecoare și o altă dispoziție, cuprinsă în art. 12 al legii, și anume: „In mod cu totul excepțional miniștrii respectivi vor putea aplica, începând dela 1 Ianuarie 1933 și până la 1 Aprilie 1934, fără avizul comisiunii disciplinare, ori care din pedepsele prevăzute la art. 51 din legea statutului funcționarilor publici sau de celelalte legi organice, funcționarilor, cari prin grave abateri dela îndatoririle lor legale, ce le revin, au provocat daune instituțiunii din care fac parte. Aceste pedepse se vor putea aplica numai după ce se va fi obținut în prealabil avizul favorabil al comisiunii prevăzute la art. 2 al legii". In modul acesta garanțiile Statutului sunt desființate*

In al doilea rând nu se poate concepe Stat, cel puțin într'o formă de organizare mai mult sau mai puțin înaintată, care să nu execute sau să nu vrea să execute deciziunile judecătorești definitive, fie că sunt pronunțate în contra particularilor, fie că sunt pronunțate contra lui însuși. Caracterul obligatoriu al regulei juridice decurge fără îndoială din conștiința generală juridică, că asemenea norme sunt indispensabile vieții sociale și în consecință trebuesc respectate de toată lumea. Dar nu-i mai puțin adevărat, că această conștiință este ajutată și întărită de convingerea că, dacă regula de drept nu-i în mod voluntar respectată, va interveni sancțiunea socială organizată, care-i va asigura respectarea. Ori, deciziunea judecătorească nu este altceva de cât actul care condiționează deslănțuirea acestei sancțiuni sociale.

Dacă aceste două principii nu sunt respectate cu toată rigoarea cuvenită, instituțiunea contenciosului administrativ, devine în mecanismul unui Stat, în o bună măsură, ceva nefolositor și de prisos.

Ori aceste două principii fundamentale trec actualmente printr'o fază critică; la adăpostul unor teorii, fabricate de cele mai multe ori pentru necesitatea cauzei, unele State au început să se sustragă acestor două îndatoriri, nu fără a se produce o adâncă turburare în cuprinsul ordonanțării juridice, pe care în mod necesar o implică viața socială. Nerespectarea lor constituie fără îndoială o manifestare de criză, un semn caracteristic al unor timpuri de prefaceri, de frământări, de desechilibru în viața materială și spirituală a omenirii, care pusă în fața unor noi condițiuni de viață și de activitate economică și spirituală nu și-a putut încă găsi drumul liniștit și sigur. Tocmai pentru aceasta, nerespectarea acestor principii constitue un fenomen anormal și implicit trecător; și odată cu revenirea la o viață normală echilibrată și liniștită, ele își vor relua desigur locul lor cuvenit în organizațiunea juridică a Statelor.

*

* *

și funcționarii pot fi oricând expuși arbitrariului, pe care legea pentru Statutul funcționarilor a voit să-l înlăture.

Este drept că Inalta Curte de Casațiune, prin o interpretare judicioasă a restrâns aplicarea acestui articol, stabilind că prin el s'au înlocuit numai temporar comisiunile disciplinare, cu acea comisiune prevăzută de art. 2 din lege, care în acest caz joacă rolul unei comisiuni disciplinare cu o procedură simplificată, dar care nu exclude anumite garanții prevăzute de legea Statutului; (Cas III, Dec. 1.206/1935, Gr. Ionescu, *Rep. Jur. Adm. 1935, col. 1.997); Dar nu-i mai puțin adevărat că asemenea ușurință de legiferare sdruncină încrederea cetățeanului în stabilitatea drepturilor sale și odată cu dânsa siguranța condițiunilor și mijloacelor sale de existență.*

In pragul unor asemenea prefaceri sociale, studiul unei instituțiuni de importanța Contenciosului Administrativ, în înfățișarea lui integrală poate constitui un mijloc excelent de documentare și orientare.

Fără a avea pretențiunea de a înfățișa un sistem propriuzis și fără a avea credința că am ajuns la concluziuni de o valoare dogmatică, dar cu nădejdea de a fi contribuit cât de puțin la sistematizarea și clarificarea problemelor în legătură cu Contenciosul administrativ român, m'am hotărît să dau la lumină lucrarea de față.

București, 25 Martie 1936.

PARTEA I-a

PRINCIPII GENERALE

PARTEA ÎNTÂIA

PRINCIPII GENERALE

TITLUL I

Teoria generală a activității juridice a Statului

Instituțiunea Contenciosului administrativ este în strânsă legătură cu activitatea juridică a Statului. De aceea pentru a-i putea stabili cu preciziune locul pe care îl ocupă în ordonanțarea lui juridică și înainte de a intra în cercetarea materiei propriu zise, socotesc necesar a studia, — de altfel pe scurt, — teoria activității juridice a Statului în legătură cu teoria generală a Dreptului.

CAPITOLUL I

Fenomenele juridice; clasificarea lor

Noțiuni generale. Știința dreptului, ca și oricare altă știință, biologică, fizică, psihologică etc...., cuprinde un domeniu anumit de fenomene, adică de fapte observabile care pot fi constatate și percepute prin simțurile sau prin conștiința noastră; aceste fenomene sunt apoi descrise, clasificate și pe cât este cu putință explicate.

Fenomenele juridice, care se caracterizează ca atare prin aceea că aparțin unor categorii de fapte sociale, care conțin ideea unei ordonanțări obligatorii a activităților umane, se pot împărți în trei categorii: în fenomene de *structură*, în fenomene *de formațiune și de realizare* și în fenomene de *contestare* a dreptului.

I) **Fenomenele de structură a dreptului.** Lumea dreptului cuprinde în primul rând, ca elemente primare și inerente oricărei vieți juridice, două categorii de fenomene: *regulele juridice* și *drepturile subiective.*

a) **Regulele juridice** constituesc primul element în structura dreptului. Ele sunt constituite din acele norme de conduită socială obligatorii, generale și permanente, care reglementând exercițiul activităților umane, guvernează societatea omenească. In acest înțeles de regulă de conduită socială, *norma agendi,* regulile juridice în totalitatea lor constituiesc ceea ce se înțelege în deobște prin *Dreptul obiectiv.*

Regulele de drept, spre deosebire de legile universului fizic sau de legile biologice, au această caracteristică esențială: că sunt reguli *normative,* în sensul că prin ele se exprimă, nu ceea ce este, ci ceea ce trebue să fie; nu sunt expresiunea unor raporturi de cauzalitate, necesare și invariabile, ci sunt reguli de conduită socială, prin care se impun anumite limite și directive activității omenești și care în definitiv pot să fie, sau nu, urmate, fără ca prin aceasta regula să înceteze de a subsista. Prin mijlocirea acestor reguli, Dreptul obiectiv stabilește pentru indivizi anumite puteri și îndatoriri cu care aceștia sunt investiți, fie de plin drept, fie prin intermediul unor acte juridice sau fapte materiale. Aceste puteri și îndatoriri sunt grupate de obiceiu în jurul unor noțiuni unitare, creând în favoarea indivizilor anumite *situațiuni juridice generale sau individuale.* Spre ex.: situațiunea de proprietar, de soț legitim, de fiu de familie, de creditor, etc. Aceste situațiuni implică pentru titularii lor putința legitimă de a exercita anumite activități materiale sau juridice.

b) **Drepturile subiective** constituesc a doua categorie de fenomene ce se pot constata în structura ordinei juridice. In adevăr, în ordonanțarea juridică a vieții sociale se mai constată existența unor facultăți sau prerogative recunoscute în favoarea unor indivizi și garantate de ordinea dreptului obiectiv și în baza cărora un individ poate să ceară altora îndeplinirea unor anumite atitudini, acțiuni sau abstențiuni care la rigoare pot fi impuse prin forța materială de constrângere pe care o deține Statul.

Aceste facultăți presupun în mod necesar existența unui subiect adică, a unei persoane titulare a acestor prerogative, din care cauză pentru desemnarea lor se întrebuințează termenul de drepturi subiective. In acest înțeles de drept subiectiv cuvântul drept este luat atunci când se vorbește despre drepturile: proprietarului, creditorului, soțului legitim, copilului legitim etc.

II) **Fenomenele de formațiune și realizare a dreptului.** Regulele juridice și drepturile subiective constituiesc, după cum am arătat, elemente esențiale în structura ordonanțării juridice. Dar pe de o parte această ordonanțare este rezultatul unor fenomene de formațiune, care o crează sau o modifică; iar pe altă parte ea face obiectul unor fenomene de realizare practică, întrucât ținta finală, a oricărui proces de evoluțiune juridică, este de a asigura în fapt realizarea materială a unor servicii sau prestațiuni de ordin utilitar, la a căror realizare se ajunge în mod fatal prin concretizarea și individualizarea din ce în ce mai mare a regulelor juridice. Fenomenele de formațiune și de realizare constituiesc din această cauză fenomene de dinamică a dreptului, factori activi în procesul lui de evoluțiune. Ele sunt de două categorii: *actele juridice*, care sunt fenomene de formațiune și de realizare a dreptului și *actele materiale*, care sunt în mod exclusiv fenomene de realizare a dreptului...

a) **Actele juridice** sunt acele manifestări de voință făcute cu intențiunea de a produce un efect juridic; efectul juridic poate consista în crearea, modificarea sau suprimarea de reguli sau situațiuni juridice, sau de drepturi subiective, precum și în atribuirea în favoarea unor indivizi determinați a unor anumite situațiuni juridice generale și legale. Ele sunt constituite cu alte cuvinte din acele manifestațiuni de voință, care aduc o modificare a ordonanțării juridice și ca atare sunt în principal fenomene de formațiune a dreptului.

Pe de alta parte, având în vedere conținutul lor și efectul produs în ordonanțarea juridică, actele juridice pot să fie de trei categorii și anume: *acte-reguli, acte-subiective* și *acte-condițiuni.*

1) **Acte-reguli** sunt acelea prin care se formulează regulile de drept generale și impersonale sau se stabilesc situațiuni juridice de aceeași natură. Tipul actului regulă este legea, care este prin excelență mijlocul obicinuit, prin care se stabilesc regulele generale de conduită socială, fără ca în același timp să fie unicul, întrucât alături de lege mai sunt și alte moduri de elaborare a dreptului obiectiv, spre ex.: cutuma.

2) **Acte-subiective** sunt actele juridice prin care se stabilesc, se modifică sau se suprimă drepturile sau situațiunile juridice individuale și subiective; spre ex.: în dreptul privat: contractele, prin care se creează sau se modifică drepturi de creanță, sau în dreptul administrativ, actele prin care se acordă autorizări, permisiuni etc.; toate aceste acte au în vedere un anumit individ, căruia îi crează o situațiune juridică subiectivă și proprie.

3) **Actele-condițiuni** constituesc cea de a treia categorie de acte juridice, și care deși în unele privințe se aseamănă cu celelalte

două, totuși se deosebesc esențial de ele și în consecință au fost considerate ca o categorie specială de acte; ele consistă în acele acte prin intermediul cărora se aplică unui individ sau unei categorii determinate de indivizi o situațiune juridică generală legală; ele constituiesc din această cauză o condițiune necesară, pentru ca un individ să fie învestit sau desinvestit cu o situațiune sau un statut juridic legal și general. Spre ex.: actul de numire a unui funcționar public... Situațiunea de funcționar public nu este o situațiune subiectivă, întru cât ea nu este rezultatul acordului de voință al părților respective, funcționar de o parte și administrațiunea publică de altă parte; drepturile și datoriile funcționarului sunt determinate în mod unilateral de lege sau de regulament și constituiesc ca atare un statut legal sau regulamentar. Acest statut însă nu se dobândește de plin drept de către indivizi, ci numai în urma unui act de numire din partea autorității publice, care act constitue în acest caz condițiunea necesară cu care un individ poate fi învestit cu situațiunea sau statutul de funcționar public. Acest act are un caracter individual, căci se referă la un anume individ, dar în același timp nu are drept efect de a creea o situațiune juridică subiectivă, întru cât regimul juridic aplicabil în speță nu este fixat în vederea acestui caz, și prin voința părților, ci este fixat în mod general și impersonal de lege sau regulament.

Aceste sunt cele trei categorii de acte juridice, analizate în raport cu conținutul lor și care constituesc în acest mod o clasificare tripartită a actelor juridice [1]).

Actele juridice mai pot fi însă clasificate, ținându-se seamă și de elementul voință care intervine în mod necesar în noțiunea de act juridic. Din acest punct de vedere și după cum actul poate produce efecte numai prin simpla declarațiune unilaterală de voință, sau numai în urma acordului a două sau mai multe voințe, actele juridice se pot împărți în acte unilaterale, bilaterale sau chiar plurilaterale; spre ex.: contractul care este un act bilateral, întru cât necesită concursul a cel puțin două voințe sau grupe de voințe, urmărind scopuri și interese diferite, dar care fiind subordonate unele altora, formează un act unic;

b) **Actele materiale** care intervin pentru execuțiunea finală a regulelor juridice, constituesc și ele cu acest titlu fenomene de reali-

---

[1]) Această clasificare tripartită a actelor juridice este datorită lui *L. Duguit* care a formulat-o cel dintâiu, și Prof. *G. Jèze*, care a sistematizat-o cu deosebire. (Vezi *Bonnard*, Contrôle jurid. pag. 36). Vezi: G. Jèze, Prin. gen. ed. III 1925, tom. I, pag. 25 și urm.; *L. Duguit*, Traité droit. Const., ed. II, tom. I, pag. 211.

zare în procesul de evoluțiune al dreptului, întru cât prin ele se realizează ceea ce formează obiectul final al regulii juridice, adică asigurarea realizării unor prestațiuni sau servicii materiale necesare vieții sociale.

Aceasta este de altfel evoluțiunea firească a regulii juridice. In adevăr se știe că regulele juridice sunt de diverse grade, regulile de un grad inferior formându-se în baza și în limita unor reguli de grad superior, ceea ce face ca între ele să existe o oarecare ierarhizare, după cum este vorba de un grad sau altul. Avem spre ex.: reguli constituționale, legislative, regulamentare, individuale etc.; cu cât coborîm mai jos treptele acestei ierarhizări, cu atât regula juridică își pierde din caracterul ei de generalitate și abstracțiune, pentru a căpăta un caracter concret și individual, până se transformă într'o operațiune simplă materială [1]).

In modul acesta se realizează în fapt regula juridică și cu acest titlu operațiunile materiale constituiesc fenomene de realizare în dinamica dreptului.

III) **Fenomenele de contestare a dreptului.** Fenomenul contencios sau de contestare a dreptului constitue de asemenea un fapt incontestabil al ordonanțării juridice, deși s'ar părea că odată cu fenomenele de realizare, care constituesc faza finală a evoluțiunii lui, seria fenomenelor juridice s'a încheiat. El consistă într'un conflict de pretențiuni opuse și contradictorii referitoare la valabilitatea și interpretarea unei reguli juridice sau a unui drept, conflict născut cu ocaziunea executării lor materiale și constituind ca atare un fenomen incidental și anormal al vieții juridice. Ori, suprimarea acestui fenomen este necesară pentru asigurarea păcii sociale și constitue tocmai obiectul funcțiunii jurisdicționale, care nu intervine decât atunci când cineva pretinde că s'a produs ceva contrar dreptului. Situațiunile acestea se deosebesc în mod specific de fenomenele de formațiune și de realizare a dreptului și de aceea cu drept cuvânt au fost considerate de știința juridică ca unele, care ar constitui fenomene juridice aparte [2]).

---

[1]) Aceasta este teoria cunoscută sub numele de „Stufentheorie", teoria formațiunii dreptului pe trepte, pusă în lumină și susținută de Prof. *A. Merkl* și *H. Kelsen*. (Vezi *Bonnard*, Cont. Jur., pag. 21).

[2]) Asupra clasificării fenomenelor juridice a se cerceta teoria expusă de Prof. *Bonnard* în lucrările sale recente: Contrôle juridictionnel, pag. 12 și Précis de droit ad-tif ed. II, pag. 30, ale cărei linii generale au fost urmate și în expunerea noastră.

62826

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ BUCUREȘTI

CAPITOLUL II

Activitatea juridică a Statului și organele lui

SECȚIUNEA I

Funcțiunile Statului

Noțiuni generale. Statul, ca și individul de altfel, urmărește prin activitatea lui diverse scopuri de interes social, politic, economic, cultural etc. Domeniul propriu zis al dreptului însă nu se așează în sfera scopurilor urmărite, de care dreptul în general nu se preocupă, ci în aceea a mijloacelor întrebuințate pentru atingerea acestor scopuri. Ori activitatea Statului, din punct de vedere al acestor mijloace de acțiune, se încadrează în ordonanțarea juridică, căci prin dânsa, Statul participă la formațiunea și realizarea regulelor juridice.

In adevăr, procedându-se la analizarea științifică a activității Statului sub aspectul ei juridic, s'a ajuns la concluziunea existenții în Stat a trei funcțiuni, care nu constituesc altceva decât tot atâtea moduri de exercitare în trei domenii juridice deosebite a acelei puteri de voință și de comandament, care este Suveranitatea; acestea sunt: *funcțiunea legislativă*, funcțiunea *administrativă* și funcțiunea *jurisdicțională:*

a) **Funcțiunea legislativă** consistă în *acea funcțiune a Statului de a elabora reguli juridice*, adică norme de conduită socială, obligatorii, generale și impersonale, iar actul juridic prin care se înfăptuește această elaborare, *legea*, este ca atare un *act-regulă;* prin acest act Statul participă la formațiunea generală a dreptului;

b) **Funcțiunea administrativă** consistă în a asigura funcționarea continuă și regulată a serviciilor publice administrative, care constituesc în totalitatea lor Administrațiunea unui Stat. Această funcționare se asigură, atât prin săvârșirea de acte juridice, adică de acte de formațiunea dreptului, cât și prin acte materiale, prestațiuni de lucruri și servicii, care sunt fenomene de realizare a dreptului.

In general însă actele juridice, săvârșite în exercițiul funcțiunei administrative nu sunt acte-reguli, ca acelea formulate de lege, adică acte cu caracter general și impersonal, ci sunt acte cu caracter individual și concret, *acte subiective și acte condițiuni.*

Cu alte cuvinte funcțiunea administrativă este acea funcțiune a Statului care consistă în a *săvârși acte juridice cu caracter indi-*

vidual şi concret şi acte şi operaţiuni materiale necesare funcţionării serviciilor publice administrative.

Este în general o funcţiune de execuţiune a legilor, care organizează aceste servicii publice şi din această cauză într'o terminologie mai veche funcţiunea aceasta este denumită *funcţiune executivă.* In realitate însă noţiunea de funcţiune executivă nu coincide în toate cazurile cu activitatea Administraţiunii, întru cât aceasta este învestită cu o putere uneori discreţionară, când prin urmare în exerciţiul activităţii nu aplică nici o lege; din această cauză terminologia de mai sus de funcţiune executivă este criticată cu bună dreptate;

c) **Funcţiunea jurisdicţională** este a treia funcţiune a Statului. Ea a fost multă vreme contestată, ca funcţiune materialmente deosebită de funcţiunea executivă, întru cât se susţinea că în ambele cazuri ne-am găsi în fond în faţa unor atribuţiuni şi acte de aceeaşi natură, cu cele săvârşite în exerciţiul funcţiunei executive, atribuţiuni şi acte de aplicaţiunea legilor.

Ori această opiniune nu poate fi susţinută în mod temeinic, întru cât amândouă funcţiunile au fiecare câte un domeniu propriu de fenomene şi ca atare fiecare se poate caracteriza foarte bine din punct de vedere material, adică din punct de vedere al unor elemente proprii şi specifice, luate în ele însile şi independent de natura organului dela care emană.

In adevăr funcţiunea administrativă (executivă) are domeniul ei special de activitate juridică, care este acela de a săvârşi acte juridice cu caracter individual şi concret, precum şi acte şi operaţiuni materiale, în vederea funcţionării serviciilor publice-administrative; iar funcţiunea jurisdicţională în a săvârşi acte de suprimare a *fenomenelor de contestare a dreptului şi a situaţiunilor contencioase, de a curma cu alte cuvinte conflictele juridice* care constituesc incidente anormale în ordonanţarea juridică. Funcţiunea jurisdicţională se exercită numai la intervenţiunea celor interesaţi, printr'un act special şi deosebit de cel administrativ, care are caracterele şi elementele lui proprii şi specifice, şi care nu modifică şi nici nu adaugă propriu zis nimic la ordonanţarea juridică, el având în general numai un efect declarativ, recunoscând dreptul, dar nu creându-l sau modificându-l.

Aceste trei funcţiuni sunt inerente noţiunii de Stat şi de Suveranitate. Nu se poate concepe Stat fără puterea de a-şi face legile, de a asigura executarea şi respectul lor, şi cel puţin într'o concepţiune mai înaintată nu se poate concepe Stat fără ca să nu-şi asume misiunea de a distribui justiţia.

SECȚIUNEA II

Organele Statului

Noțiuni generale. — Funcțiunile Statului, așa cum au fost expuse mai sus, reclamă existența unor organe, — indivizi sau grupe de indivizi — prin mijlocirea cărora ele sunt exercitate în fapt; funcțiunea implică organul. Dar în timp ce determinarea funcțiunilor Statului rezultă în mod firesc din analiza științifică a activității lui juridice, determinarea organelor lui, numărul și compunerea lor, precum și raporturile dintre ele, constituesc o chestiune de organizare practică, în legătură directă cu concepțiunile politice și sociale, care stăpânesc la un moment dat o societate omenească. Organizarea practică a funcțiunilor Statului din punct de vedere al autorităților chemate a exercita aceste funcțiuni, precum și a raporturilor dintre ele este însă în legătură directă cu două principii celebre cunoscute sub numele de *Principiul Separațiunii* și al *Colaborării puterilor în Stat.*

1) **Principiul separațiunii puterilor.** — In stadiul actual al celor mai multe din Statele moderne exercitarea funcțiunilor Statului nu este concentrată în mâna unui singur organ, cum era monarhul în Statele absolute, care exercita direct sau prin delegație toate funcțiunile Statului. Astăzi, ca o garanție a respectării libertăților individuale în contra tendințelor despotice, exercitarea lor este încredințată unor organe speciale și separate, corespunzând fiecare câte uneia din cele trei funcțiuni; ca atare avem un organ legislativ, administrativ și judecătoresc, exercitând fiecare o funcțiune specială și proprie.

Modul acesta de organizare a funcțiunilor Statului, și care implică între ele o separațiune organică, nu constitue însă în fond altceva decât realizarea celebrului principiu al *Separațiunii puterilor în Stat* [1]). Acest principiu care în tot timpul secolului trecut și înce-

---

[1]). In terminologia juridică curentă, cuvântul putere, este întrebuințat în trei sensuri diferite, ceea ce a produs o oarecare confuziune într'o problemă ca aceasta, care prin ea însăși este destul de limpede. Intr'un prim sens prin cuvântul putere se desemnează noțiunea de funcțiune, atunci când spre ex. se spune că: Puterea legislativă este exercitată în mod colectiv de Rege și Reprezentanța Națională. In al doilea sens, cuvântul putere vizează noțiunea de organ atunci când se spune spre ex.: Puterea executivă a încălcat domeniul puterii legiuitoare. In sfârșit, în al treilea sens, după cum arată *Duguit*, (Manuel Droit. Const., pag. 157), nu se vizează nici funcțiunea, pentrucă conceptul de funcțiune implică manifestațiunea externă a unei activități sociale și nici organul, pentrucă concepțiunea de organ implică existența unor indivizi sau grupe de indivizi în-

putul celui actual a avut o influență covârșitoare în viața politică a Statelor moderne, trece astăzi însă printr'o fază critică cel puțin în unele State, mai cu seamă în ce privește forma de organizare democratică a puterii legislative.

2) **Principiul colaborării puterilor.** — Dar, după cum se știe, în organizațiunea constituțională a celor mai multe State moderne, alături de principiul separațiunii puterilor se consacră un al doilea principiu tot așa de cunoscut, și anume: Principiul colaborării puterilor. In baza lui puterile Statului nu sunt complet separate și izolate între ele, ci organizate în așa fel ca una să poată controla și limita pe cealaltă, și a o împiedeca astfel să cadă în absolutism și anarhie. Se realizează astfel între puterile Statului un echilibru și un sistem de influențe reciproce, împiedicându-se una pe alta a câștiga o preponderență prea mare în dauna celorlalte două, și a libertăților publice și individuale.

Această colaborare se realizează prin două mijloace: *a)* în primul rând prin faptul că la exercițiul unei funcțiuni sunt asociate organe aparținând și altei puteri; spre ex.: în materie legislativă, Regele factor executiv este și factor legislativ prin dreptul de sancționare a legilor; sau când Parlamentul, organ legiuitor, este chemat a face și acte de administrație, cum este bugetul numit lege anuală de finanțe, și cum sunt unele legi, cari sunt în realitate acte administrative în formă de lege, cum sunt legile prin care se declară de utilitate publică exproprierea unui imobil, se acordă recompense, aprobă împrumuturi, etc.;

b) In al doilea rând colaborarea se realizează prin controlul reciproc al puterilor și care poate duce la disolvarea Parlamentului, sau la darea unui vot de blam guvernului, sau la anularea de către justiție a actelor administrative ilegale sau la declararea de neconstituționale a legilor etc. Acest control reciproc al puterilor într'o țară organizată în mod efectiv și real pe baza sistemului reprezentativ, constitue una din măsurile cele mai potrivite pentru a preveni crizele politice, loviturile de Stat și revoluțiunile. Căci el implică soluțiunea legală și pașnică a unor conflicte, care în lipsa unor soluțiuni de asemenea natură, ar degenera lesne într'un raport de forțe din care ar ieși învingător cel mai tare.

---

vestiți cu exercițiul acestor funcțiuni, ceea ce nu este cazul, atunci când spre ex.: Constituțiunea proclamă că: Toate puterile Statului emană dela națiune, care nu le poate exercita decât prin delegațiune. In acest caz, prin cuvântul putere se vizează elementele constitutive ale voinței naționale, întru cât aceasta poate fi fracționată în anumite elemente care pot fi delegate și încorporate într'un anumit organ, care exercită funcțiunea corespunzătoare.

SECȚIUNEA III

Actul legislativ, administrativ și jurisdicțional

Noțiuni generale. — Fiecare din cele trei funcțiuni ale Statului în activitatea lui juridică se exercită prin intermediul unor acte proprii și specifice, a căror noțiune poate fi definită dintr'un dublu punct de vedere: dintr'un punct de vedere material, ținându-se seamă de obiectul însuși al funcțiunii respective, caracterizându-se acest obiect prin anumite elemente specifice și proprii, considerate în ele înșile și independent de natura organului, dela care emană; și în al doilea rând dintr'un punct de vedere organic și formal, ținându-se seamă de natura organului, dela care emană și de formele procedurale, cu care sunt elaborate actele respective. Ținându-se seamă de aceste două categorii de criterii vom ajunge la o determinare dublă a noțiunii actului legislativ, administrativ și jurisdicțional, care determinare își are importanța și rațiunea ei proprie din punct de vedere al dreptului pozitiv.

1. **Actul legislativ,** din punct de vedere material, adică al cuprinsului lui propriu și independent de natura organului dela care emană, este un *act-regulă*, adică un act prin care Statul elaborează regula juridică, adică acele norme de conduită obligatorii, generale și impersonale; iar din punct de vedere organic și formal, este actul care emană dela organele publice, care după dreptul pozitiv al Statului respectiv au calitatea de organe legiuitoare și este elaborat cu respectarea unei anumite proceduri.

2. **Actul administrativ** din punct de vedere material este actul juridic cu caracter individual și concret, *acte subiective sau acte-condițiuni,* prin care se asigură executarea legilor și funcționarea serviciilor publice administrative; iar din punct de vedere organic și formal este actul care emană dela autoritățile administrative ale Statului în exercițiul competenței lor normale.

3. **In fine actul jurisdicțional** din punct de vedere material este actul prin care se rezolvă, cu forță de adevăr legal, un conflict juridic, ori se constată cu aceeași forță o anumită situațiune de drept sau de fapt; iar din punct de vedere organic și formal este actul elaborat cu respectarea unei anumite proceduri de autoritățile, care au calitatea de organe judecătorești, după dreptul pozitiv al Statului.

Faptul că noțiunea actului legislativ, administrativ și jurisdicțional poate să fie determinată, din acest dublu punct de vedere, are importanța sa deosebită, din punctul de vedere al dreptului pozitiv, întru cât criteriile materiale nu corespund întotdeauna celor formale și organice în caracterizarea unor acte ale autorităților publice. Astfel avem unele acte, care din punct de vedere organic sunt legi, întru cât emană dela puterea legiuitoare a Statului, dar care din punct de vedere al cuprinsului lor sunt acte administrative, întru cât prin ele nu se elaborează reguli juridice, generale și personale, ci măsuri cu caracter concret și individual întocmai ca actele administrative; spre ex.: legile bugetare, acelea prin care se acordă recompense naționale, se autorizează împrumuturi etc...., după cum avem acte, care din punct de vedere organic formal sunt acte administrative, iar din punct de vedere material, al cuprinsului lor, sunt acte asemănătoare legilor, cuprinzând dispozițiuni generale și obligatorii, cum sunt spre ex.: regulamentele.

Pe de altă parte trebue să recunoaștem că dreptul pozitiv întrebuințează noțiunea de lege, de act administrativ sau de act jurisdicțional, cu deosebire în sensul formal, considerându-le ca atare după natura organelor dela care emană, fără ca să se preocupe de conținutul lor material.

Noțiunea materială a acestor acte este rezultatul elaborațiunii doctrinale a științei juridice; ea poate să ducă la concluziuni interesante din punct de vedere al științei dreptului, dar nu poate fi ținută în seamă din punct de vedere al dreptului pozitiv, decât în cazurile și măsura în care acesta ar adopta o asemenea noțiune, ceea ce trebue să recunoaștem, este cu desăvârșire excepțional și rar.

Astfel, când instanțele de contencios administrativ sunt declarate competente a judeca legalitatea actelor administrative, noțiunea de act administrativ este luată în sensul ei organic și formal de act care emană dela autoritățile administrative ale Statului; în consecință, ele sunt competente a judeca asemenea acte numai în cazul când emană dela autoritățile administrative, fără a se distinge, dacă cuprind dispozițiuni cu caracter individual, sau cu caracter general, cum sunt regulamentele; și nu sunt competente a judeca actele administrative făcute în formă de lege, deși din punct de vedere material ele nu sunt adevărate legi, după cum am arătat mai sus. Și aceasta cu drept cuvânt, pentrucă Constituțiunea noastră, ca și celelalte de altfel, înțelege prin lege toate actele emanate dela puterea legiuitoare, în formele cerute de dânsa, fără să se preocupe cât de puțin de conținutul lor.

Criteriul formal acoperă în acest mod și prevalează asupra celui material [1]).

SECȚIUNEA IV

Funcțiunea și actul jurisdicțional

§ 1. *Funcțiunea jurisdicțională din punct de vedere al obiectului ei*

Noțiuni generale. — Intru cât instituțiunea contenciosului administrativ este într'o strânsă legătură cu funcțiunea jurisdicțională a Statului îmi voiu îngădui să stărui ceva mai mult asupra elementelor și caracterelor funcțiunii jurisdicționale.

După cum am văzut mai sus, funcțiunea jurisdicțională este o funcțiune materialmente specifică și deosebită de celelalte două funcțiuni ale Statului, întru cât are un obiect specific și propriu, acela de a pune capăt contestațiunilor juridice, care se pot ivi în cursul operațiunilor de formațiune sau realizare a dreptului. Fenomenul contencios apare în mod incidental și anormal atunci când cineva pretinde că s'a produs ceva contrar dreptului, o activitate materială sau juridică, sau chiar o abstențiune, și când cealaltă parte, stăruind în atitudinea ei, se recurge la oficiile unui organ de autoritate publică pentru a rezolva acest conflict de ordin juridic. Rezolvarea acestor conflicte și ca atare suprimarea acestor incidente constitue obiectul tocmai al funcțiunii jurisdicționale, ca funcțiune a Statului, întru cât existența lor pune în joc ordinea publică și Statul nu poate asista impasibil la desfășurarea lor.

Caracterele generale ale funcțiunii jurisdicționale din punct de vedere material. — Funcțiunea jurisdicțională se caracterizează prin următoarele elemente:

a) Ea este provocată de existența unei situațiuni contencioase

---

[1]) S'ar părea că dreptul pozitiv recunoaște o excepțiune importantă dela acest principiu în materie de *decrete-legi*, unde se atribue caracter și efect de lege unor acte emanând dela puterea executivă. Excepțiunea nu este decât aparentă, întru cât nu este vorba aci de acte, care prin conținutul lor ar fi acte legislative și din punct de vedere formal acte administrative. Aci ne găsim într'o situațiune excepțională, când puterea executivă, în anumite împrejurări, își asumă pur și simplu exercițiul funcțiunii legiuitoare, exercitând aceeași funcțiune, care în mod normal revenea puterii legiuioare, fără distincțiune dacă decretele-legi respective stabilesc reguli juridice generale, sau numai dispun săvârșirea unor acte de administrațiune înaltă rezervate în mod normal puterii legiuitoare.

a unui conflict juridic, când una din părți pretinde în mod contradictoriu cu alta că s'a încălcat ordinea juridică;

b) Ea are drept obiect de a curma această contestațiune, de a suprima conflictul juridic, care ar putea turbura astfel ordinea socială;

c) Ea nu se poate exercita în mod spontan, ci numai la intervențiunea celor interesați; și cu drept cuvânt, întru cât fenomenul acesta incidental nu apare decât atunci, când cineva ridică o astfel de pretențiune;

d) In ultimul rând ea se exercita prin intermediul unui act special, actul jurisdicțional, care se deosebește prin elementele și caracterele lui de celelalte acte juridice ale Statului, legislative sau administrative.

In asemenea condițiuni funcțiunea jurisdicțională constitue o funcțiune autonomă și deosebită de funcțiunea executivă (administrativă), cu care s'a încercat a se confunda. Evident că procedând la săvârșirea de acte juridice sau operațiuni materiale, organele puterii executive săvârșesc de cele mai multe ori în mod implicit acte de interpretare și executare a legilor; dar aceste acte constituesc exercițiul unor atribuțiuni și prerogative curente și spontane. Noțiunea de funcțiune jurisdicțională apare numai atunci și în mod incidental, când cineva pretinde și stărue în pretențiunea sa în mod contradictoriu cu cealaltă parte, că aceste activități nu s'au exercitat în conformitate cu dreptul; curmarea acestor litigii constitue ca atare altceva, decât exercițiul unor atribuțiuni obișnuite de putere executivă.

§ 2. *Elementele actului jurisdicțional*

Actul jurisdicțional are două caracteristice esențiale: este în primul rând un act *complex;* în al doilea rând se bucură *de autoritatea lucrului judecat.*

1. **Actul jurisdicțional este un act complex;** ca atare el cuprinde două părți, sau două elemente esențiale și anume: o constatare și o deciziune.

a) **O constatare,** care este provocată de cauza conflictului și care este consecința firească a ceea ce formează obiectul cererii reclamantului și prin care judecătorul constată de partea cui este dreptatea. Această constatare, care este făcută în general sub forma raționamentului silogistic, și prin care în realitate judecătorul tranșează litigiul, este elementul esențial și indispensabil al oricărui act

jurisdicțional. Ea poate avea un conținut diferit, după natura însăși a problemei juridice puse în cauză și anume: dacă este vorba numai de o violare a dreptului obiectiv sau dacă este pusă în cauză și vătămarea unui drept subiectiv; în primul caz constatarea poartă asupra unei chestiuni de *Drept obiectiv, de legalitate;* în cel din urmă caz constatarea poartă asupra existenței, întinderii și a diverselor modalități sau condițiuni, care pot afecta existența sau eficacitatea juridică a *Dreptului subiectiv* pus în cauză;

b) **Deciziunea** este al doilea element al actului jurisdicțional și consistă într'un act de voință, prin care judecătorul ordonă măsurile care decurg din adoptarea soluțiunii, care tranșează litigiul și care formează obiectul primei părți a actului jurisdicțional, care este constatarea. Deciziunea nu este prin urmare altceva decât consecința logică și firească a constatării pe care o face judecătorul, în sensul că dacă acesta constată numai violarea dreptului obiectiv, deciziunea lui nu poate să hotărască decât anularea actului, care violează această ordine juridică obiectivă; această anulare având în vedere constatarea făcută, este singura consecință logică și suficientă. Din contră, dacă judecătorul constată că s'a vătămat un drept subiectiv, a cărui existență și întindere o apreciază, deciziunea lui poate să cuprindă elemente foarte variate și comportând toate măsurile decurgând în mod logic din recunoașterea acestui drept, care pot fi: restituiri, reintegrări, anulări, despăgubiri etc., după natura litigiului și după obiectul cererii.

In modul acesta constatarea și deciziunea, care sunt cele două elemente esențiale ale actului jurisdicțional, nu constituesc fiecare acte separate, ci condiționându-se unul pe altul, constituesc două elemente ale unui act unic, care este actul jurisdicțional.

2. **Autoritatea de lucru judecat.** — Pe lângă caracterul de act complex, compus din elementele arătate mai sus, actul jurisdicțional se mai caracterizează prin aceea că se bucură de o stabilitate și intangibilitate specială, care decurge din faptul că este învestit cu autoritate de lucru judecat.

Caracterul definitiv și intangibil al actului jurisdicțional poate fi conceput în două sensuri: în primul sens se consideră că odată ce o instanță judecătorească s'a pronunțat într'un litigiu este socotită că s'a desezisat în mod definitiv de dânsul și deci nu mai poate să revină asupra deciziunii date, să o suprime sau să o modifice. Deciziunea respectivă poate să formeze bineînțeles obiectul eventual al unor alte căi de atac, ordinare sau extraordinare, dacă legea o permite și dacă acestea nu au fost încă epuizate, dar instanța odată desezisată nu mai poate reveni asupra ei.

In al doilea rând, actul jurisdicțional se bucură de autoritatea de lucru judecat, fiind presupus că exprimă adevărul, *res judicata pro veritate habetur*, în sensul că odată ce actul a rămas definitiv, prin epuizarea sau neexercitarea în termen a tuturor căilor de atac permise, chestiunea rezolvată prin hotărîre nu mai poate fi pusă în discuțiune prin niciun fel de cale judecătorească și înaintea niciunui fel de instanțe judiciare.

Această imposibilitate poate să se limiteze numai la părțile, care au figurat în instanță și acesta este cazul cel mai frecuent, în care caz autoritatea de lucru judecat produce efecte relative, *inter partes;* ori se poate referi și la alții, decât la cei ce au participat în instanță, în care caz efectul autorității de lucru judecat este absolut, *erga omnes* [1]).

§ 3. *Funcțiunea jurisdicțională din punct de vedere organic*

Caracterele esențiale ale unui organ jurisdicțional. — Din punct de vedere al organelor sau autorităților publice, învestite cu exercițiul funcțiunii jurisdicționale, a cărei concepțiune materială a fost expusă în paragraful precedent, în Statele care admit principiul separațiunii puterilor, funcțiunea jurisdicțională se exercită prin organe speciale și proprii constituite, după o veche expresiune, în Curți și Tribunale.

Pentru ca aceste organe însă să poată fi considerate ca având caracterul de organe judecătorești propriu zise, trebue să îndeplinească anumite condițiuni. Astfel:

a) Ele trebuesc să fie specializate în funcțiunea jurisdicțională, fără ca să poată participa la exercițiul celorlalte două funcțiuni ale Statului, executivă sau legislativă;

b) Ele trebuesc să fie separate de celelalte organe ale Statului în sensul că funcțiunea de judecător trebue să fie declarată incompatibilă cu orice alte funcțiuni publice sau mandate legislative, și în modul acesta membrii lor să nu facă parte nici din executiv și nici din legislativ;

c) Judecătorul trebue să aibă puterea autonomă de deciziune, neascultând în deciziunile lui decât de lege și de propria sa conștiință determinată de ordinea legală și fără a putea fi supus vre-

---

[1]) Asupra funcțiunii jurisdicționale și a actului jurisdicțional a se vedea: *R. Bonnard*, Contrôle juridictionnel, pag. 16—21 și 78 și urm. și *L. Duguit*, op. cit. tom. II, pag. 308 și urm. *G. Jèze*, Principes gen. ed. III, 1925, tom. I, pag. 48. care au degajat și stabilit în mod precis aceste caractere ale actului jurisdicțional.

unor influenţe externe. Din acest punct de vedere judecătorii nu sunt constituiţi în corp ierarhic şi nu pot primi ca atare ordine dela ceilaţi judecători superiori în grad, în vederea judecării litigiilor; aceasta însă nu exclude o ierarhizare a instanţelor, în baza căreia o instanţă de grad superior poate anula sau reforma deciziunile instanţei superioare pe calea recursului sau a apelului.

Pe de altă parte tocmai în vederea proteguirii independenţei judecătorilor în contra influenţelor din afară, membrii instanţelor trebuesc să aibă o situaţiune, garantată printr'un statut special, care să cuprindă norme speciale de recrutare, care să asigure capacitatea şi demnitatea lor, precum şi garanţii privitoare la stabilitatea lor în funcţiune, ceea ce se realizează în general prin faptul recunoaşterii lor de inamovibili;

d) În sfârşit deciziunile acestor organe trebuesc să se bucure de autoritatea de lucru judecat, pentru ca ele să poată fi considerate ca adevărate organe jurisdicţionale.

Realizându-se toate aceste caractere, autoritatea publică, care le posedă poate fi considerată ca având caracterul jurisdicţional şi activitatea ei poate prezenta în asemenea condiţiuni garanţia unui arbitru imparţial în rezolvarea litigiilor cu care este însărcinată.

§ 4. *Concluziune. — Acte administrative cu caracter jurisdicţional*

Când un organ de autoritate publică întruneşte caracterele arătate în paragrafele precedente, el poate fi considerat ca organ judecătoresc, în modul cum ştiinţa juridică şi dreptul positiv modern concep existenţa unor astfel de organe. Din punct de vedere al compunerii şi situaţiunei membrilor lui, un asemenea organ trebue să aibă o existenţă separată de celelalte organe ale Statului, să fie independent în deciziunile lui şi să nu fie înglobat în special în ierarhia administrativă; iar din punct de vedere al funcţiunii lui, el trebue să fie specializat în exerciţiul funcţiunii jurisdicţionale, aşa cum a fost determinată din punct de vedere material, adică în curmarea litigiilor printr'un act jurisdicţional, beneficiind de autoritatea de lucru judecat. La aceasta se mai adaugă şi o caracterizare din punct de vedere formal a activităţii lui, în sensul că funcţiunea lui trebue să se desfăşoare în conformitate cu o procedură jurisdicţională, implicând între altele citarea părţilor şi desbateri publice şi contradictorii.

Aceste caractere le întrunesc în general organele puterii judiciare propriu zise. Acestea constituesc în general o ierarhie, având

în fruntea lor un organ suprem și unic, care este Inalta Curte de Casațiune.

In unele State însă, alături de acest ordin de jurisdicțiune de drept comun, mai există un al doilea ordin, compus din tribunale administrative, având de cele mai multe ori în fruntea lor un alt judecător suprem și unic, care poate fi un Consiliu de Stat sau o Curte Supremă Administrativă. Acest ordin de jurisdicțiune administrativă, paralel și separat de jurisdicțiunile de drept comun, există în multe dintre Statele moderne și constitue în totalitatea lui organul jurisdicțional, cunoscut sub expresiunea de: *Justiția Administrativă.*

Inființarea unui asemenea ordin de jurisdicțiune este însă oprită în sistemul român, de art. 107 din Constituțiunea dela 1923, după cum vom vedea mai departe.

Alături însă de aceste organe, dreptul positiv al Statelor, între care și țara noastră, mai cunoaște existența unor autorități, cărora li se recunoaște caracterul de organe judecătorești și în consecință actele săvârșite în exercițiul funcțiunii lor sunt considerate drept acte jurisdicționale, trăgându-se toate consecințele din această caracterizare; și consecința cea mai importantă este că nefiind acte administrative nu sunt susceptibile de a forma obiectul unei acțiuni în Contenciosul administrativ

Este destul de dificil a putea recunoaște caracterul unor asemenea organe, mai cu seamă că de cele mai multe ori ele se prezintă sub forma unor comisiuni lucrând pe lângă puterea executivă, și la care participă și reprezentanți ai administrațiunii, activitatea lor nu e reglementată de o procedură specială și funcțiunea lor de foarte multe ori nu este caracterizată în mod precis prin textul legii de organizare; aceste organe nu pot fi considerate ca având caracter jurisdicțional, decât în măsura, în care realizează cel puțin în mod parțial, condițiunile arătate privitoare la compunerea și funcționarea lor [1]).

In special pentru a putea atribui carater judecătoresc unor asemenea organe, trebue să ne referim la modul de compunerea al organului respectiv. Este un organ având o pozițiune oarecum au-

---

[1]). Intr'o deciziune recentă, Cas. III, Dec. Nr. 189/1935, *G. Duma* (Rep. Jur. Adm. 1935, col. 1.090) se stabilește cu drept cuvânt: că deciziunile consiliilor de igienă și salubritate publică (art. 7 și 70 legea sanitară din 1910 și 1921 și art. 17 din legea Ministerului Sănătății din 1926) nu sunt acte jurisdicționale, ci acte administrative-avize, întru cât nu au autoritate de lucru judecat, nu sunt date în baza unei proceduri jurisdicționale, iar organele respective nu sunt decât organe de aplicațiune a legii.

tonomă în sânul administrațiunii, cu o compunere deosebită și nefiind un organ propriu zis de aplicațiune a unei legi, înglobat în ierarhia administrativă?, — în acest caz ar putea fi considerat ca organ jurisdicțional, dacă bineînțeles îndeplinește și unele condițiuni speciale de funcționare și procedură. Din contră este un organ înglobat în ierarhie administrativă, sau chiar un organ propriu zis de administrațiune? — chiar dacă ar avea o oarecare putere autonomă de deciziune și chiar dacă activitatea lui s'ar asemăna funcțiunii jurisdicționale, va fi un organ administrativ, iar actele emanând dela el vor fi acte administrative.

Acte administrative cu caracter jurisdicțional. — In unele cazuri însă actele săvârșite de unele organe administrative pot fi acte de o natură specială, atunci când legea le recunoaște o competință specială asemănătoare cu cea jurisdicțională; ceea ce face ca ele să săvârșească în aceste cazuri acte administrative cu caracter jurisdicțional. Este iarăși o chestiune destul de dificilă de a putea cunoaște când Administrațiunea poate săvârși asemenea acte, mai cu seamă că acest lucru implică a se recunoaște în asemenea cazuri Administrațiunii funcțiunea de judecător, ceea ce este cu totul contradictoriu dreptului public modern. Cred că această categorie de acte se caracterizează, atât prin obiectul lor, deoarece prin ele se constată cu forță de adevăr legal existența unor drepturi sau a unor situațiuni de fapt sau juridice, cât și prin faptul că beneficiază de o stabilitate mai mare decât celelalte acte administrative, în sensul autorității lucrului judecat; întru cât odată săvârșite de administrațiune și aduse la cunoștința părților interesate, ele nu mai pot să fie retrase sau modificate, legea organizând adevărate căi jurisdicționale de atac în contra lor, la care trebue să recurgă atât *particularii, cât și administrațiunea,* pentru a obține anularea sau reformarea lor. Numărul acestor acte este destul de redus, întru cât dreptul modern, după cum am spus este refractar noțiunii de administrator-judecător.

In această categorie credem că ar putea să intre: actele de impozițiune fiscală în materie de contribuțiuni directe, emanând dela comisiunile de recensământ, care nu sunt altceva decât organe de taxațiune fiscală, de asemenea deciziunile comisiunilor de pensiuni stabilind dreptul și cuantumul pensiunii etc. [1])

---

[1]). In acest sens: Deciziunile Consiliului de administrație a Casei generale de pensiuni, conf. art. 1 din legea pensiilor dela 20 August 1929, date pe cale administrativă, cari nu pot fi atacate decât cu apel la Curtea de Conturi și recurs în Casație, iar nu pe calea Contenciosului administrativ. De asemenea Inalta Curte

Aceste acte sunt supuse unor căi de atac jurisdicționale la anumite comisiuni fiscale de apel, sau la Curtea de Conturi, la care căi trebue să recurgă atât particularul cât și *Administrațiunea* nemulțumită de deciziunea acestor comisiuni de prim grad, ceea ce le dă un carater special față de celelalte acte ale administrației.

CAPITOLUL III

Noțiuni generale asupra contenciosului administrativ

SECȚIUNEA I

Noțiunea Contenciosului Administrativ

Din punct de vedere al litigiilor ce formează obiectul judecății ei, funcțiunea jurisdicțională se împarte în două ramuri și anume:

a) **Contenciosul de drept comun** care este alcătuit din totalitatea litigiilor de competența organelor judecătorești propriu zise de natură civilo-comercială și penală;

b) **și în contenciosul administrativ** compus din totalitatea litigiilor de natură administrativă, de competența, după cum vom vedea, fie a tribunalelor de drept comun, fie a unor tribunale speciale administrative, după sistemul de drept positiv adoptat în diverse State.

Noțiunea contenciosului administrativ care în fond nu este decât exercițiul unei funcțiuni jurisdicționale, poate fi determinată ca și funcțiunea jurisdicțională însăși, atât din punct de vedere organic și formal, ținându-se seamă de natura organelor care îl exercită; cât și din punct de vedere material, ținându-se seamă de anumite elemente specifice și inerente litigiilor din care e alcătuit, considerate în ele însile independent de natura jurisdicțiunii căruia îi sunt supuse.

---

de Casație socotește deciziunile analoge date de alte administrațiuni în materie de pensiune tot acte jurisdicționale: Cas. III, Dec. 166/1932. (Jur. Rom. 1932, pag. 335 și Cas. III, Dec. 563/1933, *I. Binder*, (Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 614). Asupra acestor acte vezi: *P. Negulescu*, Trat. drep. ad., ed. IV, vol. I, pag. 376. *An. Teodorescu*, op. cit., vol. I, pag. 377. *R. Benișache*, P. Rom. 1935. I. p. 34.

Asupra actelor de impunere fiscală: *Trotabas*, La nature juridique du Contentieux fiscal, Melanges *Hauriou*, pag. 743.

1. **Noțiunea organică și formală a Contenciosului Administrativ.** — Din acest punct de vedere, Contenciosul administrativ este considerat ca fiind constituit din totalitatea litigiilor de competența tribunalelor sau justiției administrative [1]). Această noțiune, care ar putea fi admisă în Statele, care cunosc o asemenea jurisdicțiune, este inacceptabilă, însă pentru Statele celelalte, și care au totuși și ele un contencios administrativ. Dar chiar în acele State care au o jurisdicțiune administrativă, această noțiune este insuficientă; căci urmând să se determine competința acestor tribunale administrative, va trebui în mod fatal să se recurgă la un criteriu de ordin obiectiv, în baza căruia să se sustragă din mulțimea litigiilor de tot felul o categorie specială, întrunind anumite caractere comune și specifice, care să fie deferite acelor tribunale, cu exclusiunea instanțelor de drept comun.

Acest lucru nu se poate obține, decât prin determinarea noțiunii materiale a contenciosului administrativ, independent de natura organului competent să exercite atribuțiuni de asemenea natură.

2. **Noțiunea materială a Contenciosului Administrativ.** — In această a doua noțiune, Contenciosul administrativ poate să fie definit ținându-se seamă, fie de persoanele între care are loc litigiul, fie de natura regulelor juridice puse în cauză și aplicabile în soluționarea litigiului.

Ținându-se seamă de primul punct de vedere, aparțin Contenciosului Administrativ, toate litigiile născute între particulari și Administrațiune, și în care aceasta din urmă figurează ca parte, întru cât opune pretențiune contradictorie celei emisă de particular.

Faptul că Administrațiunea figurează într'o asemenea contestațiune, are de sigur importanța lui, mai cu seamă dacă avem în vedere că multă vreme asemenea contestațiuni nu puteau fi deduse în justiție, întru cât rolul acesteia era limitat la conflictele dintre particulari. Dar a lega noțiunea de contencios administrativ numai de această participare la conflict a Administrațiunii, înseamnă a nu prezenta o noțiune exactă a Contenciosului Administrativ, întru cât pot exista unele litigii între particulari și Administrațiune, fără ca totuși acestea să fie considerate ca aparținând contenciosului administrativ. Spre ex.: litigiile privitoare la gestiunea domeniului privat a Administrațiunii și unde sunt puse în cauză reguli de drept privat, întocmai ca și în relațiunile dintre simplii particulari, sau cum

---

[1]). In acest sens, *Ducrocq*, Cours de droit administratif, Paris, 1897, tom. II, pag. 10, după care Contenciosul administrativ cuprinde: „l'ensemble des litiges de la compétence des tribunaux administratifs".

sunt litigiile relative la contracte de închiriere, de arendă, de vânzare etc.

De aceea trebue să ținem seamă în determinarea deplină a noțiunii de contencios administrativ și de regulele juridice puse în cauză și aplicabile în soluționarea litigiilor.

(2) In baza celei de a doua concepțiuni sunt socotite că aparțin contenciosului administrativ toate acele litigii, care pun în cauză reguli și principii aparținând dreptului administrativ sau dreptului public. Aceste reguli și principii derivă din diversele legi și regulamente privitoare la organizarea și funcționarea serviciilor publice și în general derivă din toate acele legi, care organizează modul de intervențiune al organelor administrative în domeniul vieții sociale. In același timp, însă, în măsura, în care actele și operațiunile administrative se referă la organizarea și funcționarea serviciilor pubice ele atrag în aceeași măsură aplicațiunea unui regim de drept public, deosebit în oarecare măsură de cel privat, întru cât altele sunt necesitățile și altele rațiunile care îl inspiră.

In asemenea condițiuni Contenciosul administrativ poate să fie definit, ca fiind constituit din *totalitatea litigiilor născute între particulari și Administrațiunile publice, cu ocaziunea organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni juridice aparținând dreptului public.*

Determinată în așa fel, este posibil ca noțiunea Contenciosului administrativ să coincidă în unele state cu concepțiunea lui organică și formală, cum este spre ex. în Franța, unde aproape toate procesele de natura celor arătate mai sus sunt de competința jurisdicțiunilor administrative, afară de acelea, care prin legi speciale sunt atribuite tribunalelor de drept comun [1]). In țara noastră însă, unde nu avem o jurisdicțiune specială administrativă, compusă din tribunale administrative și Consiliu de Stat, noțiunea materială a Contenciosului administrativ, așa cum a fost degajată este singura posibilă. Pe baza acestei noțiuni și deși procesele de contencios administrativ nu sunt judecate în cea mai mare parte de alte tribunale decât cele de drept comun, totuși se poate recunoaște existența unui contencios administrativ, distinct de contenciosul judiciar de drept comun [2]).

---

[1]). Vezi *R. Bonnard:* Précis droit administratif, pag. 154.

[2]). După unele păreri, se restrânge în sistemul român noțiunea de contencios administrativ, numai la contenciosul actelor de autoritate exercitat în baza unei legi speciale, cum era contenciosul creat prin legea Curții de Casație din 1912. Vezi: *C. Ioanid, Contenciosul nostru administrativ,* (Revista „Viața Românească" 1923, pag. 202). Din cele expuse mai sus reese cred în mod evident, de ce nu putem accepta această părere.

SECȚIUNEA II

Ramurile Contenciosului Administrativ

Noțiuni generale. — Contenciosul administrativ a fost multă vreme considerat ca fiind alcătuit din patru ramuri: *contenciosul de plină jurisdicțiune, de anulațiune, de interpretare și de represiune.* Această diviziune, datorită jurisconsultului francez *Laferrière* și rezultată în special din interpretarea dreptului pozitiv francez și a jurisprudenții Consiliului de Stat, a fost adoptată în multe din Statele europene, deși ea nu corespundea în totul sistemului juridic consacrat în aceste State [1]).

Pentru determinarea ramurilor contenciosului administrativ ne vom depărta de această diviziune devenită aproape clasică, și în stabilirea lor vom pleca dela elementele actului jurisdicțional, așa cum au fost precizate în analiza anterioară. Am arătat că actul jurisdicțional este un act complex care cuprinde două părți: o constatare prin care judecătorul tranșează o chestiune juridică și o deciziune prin care el ordonă măsurile necesare decurgând din constatarea făcută. Dacă vom proceda la analiza mai adâncită a acestor două elemente ale actului jurisdicțional vom vedea că contenciosul administrativ poate suferi caracterizări variate, care constituesc tot atâtea diviziuni ale lui. Astfel din punct de vedere al constatării, contenciosul poate să fie *obiectiv sau subiectiv;* iar din punct de vedere al deciziunii el poate să fie *contencios de anulare sau de plină jurisdicțiune.*

---

[1]). Se pare că nici în Franța diviziunea aceasta nu mai corespunde realității, întru cât a fost părăsită de unii autori. In adevăr, în ultimele timpuri s'au creat, de legiuitor, care nu prea se sinchisește de principii și teorii juridice, noi recursuri, care nu se pot încadra fără dificultăți, în diviziunele clasice ale lui *Laferrière.* In orice caz ea nu este potrivită contenciosului ad-tiv român, unde cel puțin două din aceste recursuri au fost necunoscute dreptului nostru, și anume: Contenciosul de represiune, tinzând la represiunea unor contravenții, atribuit unor tribunale administrative, care a fost exercitat în țara noastră, în lipsa unor asemerea tribunale, de instanțele de drept comun; și contenciosul de interpretare, constituit din recursurile, tinzând la determinarea sensului unui act administrativ obscur, cu ocaziunea judecării unui litigiu înăscut și actual și îndreptate la anumite tribunale administrative, care a fost necunoscut nouă din aceleași motive. Iar în ce privește contenciosul de anulațiune, existența lui a fost de asemenea contestată în țara noastră; în orice caz el nu a avut organizarea contenciosului de anulare francez.

§ 1. *Contencios obiectiv și contencios subiectiv*

Din punct de vedere a constatării făcute de judecător, contenciosul poate să fie obiectiv sau subiectiv, după natura conflictului juridic dedus în instanță și rezolvat prin actul jurisdicțional.

a) **Contencios obiectiv.** — In adevăr contestațiunea sau situațiunea contencioasă poate să fie provocată de o chestiune de drept obiectiv, în care caz se cere judecătorului: *a)* să se constate cu forță de adevăr legal, care este starea de legalitate, așa cum rezultă din legi și regulamente și *b)* să se constate că această stare de legalitate este vătămată de un act sau de o deciziune a Administrației; iar judecătorul prin actul său constată această violațiune a dreptului obiectiv săvârșită printr'un act al Administrațiunii, fără ca să se preocupe propriu zis de situațiunea juridică a reclamantului.

Dar deși judecătorul în această instanță nu se preocupă decât de dreptul obiectiv în constatarea pe care o face, nu rămâne însă complet străin de situațiunea personală a reclamantului, întru cât acesta, pentru ca să poată sta în instanță trebue să justifice vătămarea cel puțin a unui interes direct și personal și aceasta pentru cuvântul, că dreptul modern este refractar noțiunei *de acțiune populară*, care să poată fi intentată de oricine. In acest caz condițiunea interesului direct și personal este cerută numai ca o condițiune ca reclamantul să poată sta în instanță, înlăturându-se astfel acțiunile care ar putea fi intentate numai din spirit de șicană, de indivizi care nu ar putea avea motive serioase;

b) **Contencios subiectiv.** Avem din contră un contencios subiectiv, atunci când acțiunea intentată pune în cauză existența și întinderea unor drepturi subiective al căror titular este reclamantul, contestațiunea juridică fiind provocată ca atare de o chestiune de drept subiectiv. In acest caz judecătorul, prin actul său, constată existența și întinderea acestor drepturi, modalitățile care le pot afecta și în caz când prin violațiunea lor sau adus prejudicii reclamantului el poate constata întinderea și valoarea acestor prejudicii; de astă dată judecătorul nu mai tranșează situațiunea contencioasă, independent de situațiunea juridică a reclamantului, ci în raport cu situațiunea și drepturile lui subiective pe care le constată și le valorifică.

Cu alte cuvinte pentru a deosebi un contencios obiectiv de unul subiectiv trebue să cercetăm cu atențiune, ceea ce formează obiectul însuși al cererii reclamantului și al constatării judecătorului. Este o chestiune de drept obiectiv, când se pretinde că actul administrațiune violează ordinea obiectivă a dreptului? Avem un contencios

obiectiv. Este o chestiune de drepturi subiective, când actul administrațiunei vatămă asemenea drepturi și judecătorul constată existența și întinderea lor în persoana reclamantului? Avem un contencios subiectiv.

§ 2. *Contencios de anulațiune și contencios de plină jurisdicțiune*

Din punct de vedere însă al deciziunii, adică din punct de vedere al acelui act de voință, pe care îl face judecătorul ca o consecință normală și logică a constatării făcute, contenciosul administrativ poate să fie un *contencios de anulațiune* sau un *contencios de plină jurisdicțiune.*

a) **Contenciosul de anulațiune.** Avem un contencios de anulațiune atunci când judecătorul prin deciziunea sa nu face altceva decât să pronunțe anularea actului administrativ ilegal atunci când bine-înțeles îl consideră ca atare. Acest lucru se întâmplă de obiceiu atunci, când este vorba de un contencios obiectiv, când judecătorul prin constatarea pe care o face în actul său, rezolvă o chestiune de violațiune a dreptului obiectiv, independent de situațiunea juridică a reclamantului. In acest caz judecătorul constatând neconcordanța actului administrativ atăcat cu starea de legalite, pronunță anularea actului și nu poate să pronunțe decât această anulare, întru cât numai legalitatea actului a făcut obiectul constatării sale. Cu alte cuvinte un contencios obiectiv din punct de vedere al constatării, este în același timp și un contencios de anulațiune din punct de vedere al deciziunii cuprinsă în actul jurisdicțional care pune capăt litigiului.

Acest gen de contencios este realizat în sistemul francez de acel recurs în anularea pentru exces de putere la Consiliul de Stat, puterea organului judecătoresc, restrânsă numai la anularea actului, nefiind de cât consecință logică a faptului, că instanța nu are de cercetat decât o chestiune de drept obiectiv și anume: legalitatea sau ilegalitatea actului administrativ respectiv.

Dar se poate întâmpla în unele State ca însuși dreptul pozitiv înființând un recurs în contra unor acte administrative, să restrângă prin texte positive și categorice dreptul instanței numai la anularea actului respectiv, deși vătămarea suferită de reclamant și care îl îndreptățește a sta în justiție, este o vătămare de drepturi subiective și deci din acest punct de vedere recursul ar fi subiectiv.

In acest caz însă, dacă actul administrativ ilegal a produs daune, acestea nu pot fi cerute și recunoscute în instanța de anulare, care nu poate cerceta decât chestiunea de legalitate a actului, în caz contrar s'ar schimba caracterul contenciosului și ar deveni subiectiv.

Daunele pot fi cerute însă într'o instanță separată și uneori cu altă procedură, când instanța judecă întocmai ca și un tribunal obișnuit, în fond, atât din punct de vedere al dreptului cât și al faptelor.

b) **Contenciosul de plină jurisdicțiune.** Din contră ne găsim într'un contencios de plină jurisdicțiune, când puterile judecătorului sunt mai largi și în deciziunea lui nu se limitează numai la a pronunța anularea unui act ilegal, ci poate ordona și alte măsuri, cum ar fi recunoașteri de drepturi subiective, restituiri, reintegrări, despăgubiri și chiar eventual reformarea unui act sau a unei deciziuni administrative, când cu alte cuvinte puterile lui sunt cât mai depline.

Aceste puteri largi ale judecătorului sunt recunoscute în general atunci când el este chemat a judeca o chestiune de drept subiectiv și când în constatarea, pe care o face, recunoaște existența unui asemenea drept în persoana reclamantului. Atunci el în deciziunea lui poate și este îndreptățit, ca recunoscând aceste drepturi, să ordone toate măsurile, ce decurg din această constatare, de genul celor arătate mai sus. In acest mod contenciosul, subiectiv din punct de vedere al constatării, este în general și un contencios de plină jurisdicțiune din punct de vedere al deciziunii.

§ 3. *Puterea instanțelor jurisdicționale de a reforma actele administrative în contenciosul de plină jurisdicțiune*

Ceea ce caracterizează un contencios de plină jurisdicțiune, după cum chiar însăși denumirea lui o indică, este faptul că judecătorul posedă puteri depline asupra actului, cari consistă nu numai în faptul de a-l anula, dar chiar și de a-l reforma și înlocui cu altul. Astfel Prof. *Bonnard* spune: „Contenciosul devine atunci un contencios de plină jurisdicțiune; se indică prin aceasta că judecătorul are deplină putere asupra actului administrativ pus în cauză, că el îl poate nu numai anula, dar chiar reforma sau înlocui cu un altul" [1]). Ori această concepțiune asupra puterilor judecătorului în asemenea cazuri, pentru a fi înțeleasă în justa ei valoare, cere câteva lămuriri. Căci a admite judecătorului sezisat pe calea unui recurs de plină jurisdicțiune, ca o regulă generală, puterea de a modifica sau înlocui actele administrative atacate, cu altele emanând dela dânsul, ar fi să-i atribuim puteri, care îi depășesc competența lui firească de organ jurisdicțional, — pe care în fapt nici nu le are —, pentrucă în asemenea împrejurări judecătorul nu ar mai face justiție, ci administrație.

---

[1]). *Bonnard,* Contrôle juridictionnel, pag. 86. Prècis droit ad. pag. 176.

Contenciosul de plină jurisdicțiune, în dreptul francez de competența Consiliului de Stat, este considerat că implică în mod mai frecvent, o asemenea putere, din cauza unei particularități procedurale specifice recursurilor de asemenea natură, care se intentează la Consiliul de Stat. In adevăr, la Consiliul de Stat particularul nu poate să se plângă decât dacă i se deferă o *deciziune executorie*, adică o deciziune care să cuprindă afirmațiunea pretențiunilor de drept a Administrațiunii în operațiunea din care s'a născut litigiul. Această deciziune trebue să fie prealabilă intentării recursului și din această cauză poartă și denumirea de *deciziune prealabilă* [1]). Fără îndoială, Administrațiunea poate să ia în mod spontan o asemenea deciziune, spre ex.: revoacă un funcționar, lichidează un contract de furnituri etc., și atunci deciziunea respectivă poate să fie deferită direct Consiliului de Stat. Dar particularii pot să fie vătămați, chiar când nu există o asemenea deciziune anterioară, spre ex.: li se comit prejudicii, nu li se lichidează un contract de lucrări publice, nu li se recunoaște un drept de pensiune, de salariu etc... In acest caz reclamantul în dreptul francez este obligat să provoace o deciziune prealabilă prin o reclamațiune adresată autorității respective și numai deciziunea autorității asupra acestei chestiuni, sau refuzul ei de a răspunde într'un termen anumit pot fi deferite Consiliului de Stat, pe calea unui recurs de plină jurisdicțiune. In acest caz Consiliul de Stat, constatând dreptul reclamantului, anulează și reformează această deciziune prealabilă, sau poate să o înlocuiască cu alta corespunzând dreptului recunoscut; spre ex.: când prin o deciziune prealabilă se stabilește un quantum inferior de despăgubiri, decât cel real, sau se lichidează în mod greșit contul unui antreprenor, judecătorul anulează și reformează această deciziune, stabilind quantum-ul cuvenit [2]). In fapt însă trebue să menționez, că Consiliul de Stat, în imposibilitate materială de cele mai multe ori, de a putea aprecia el singur valoarea lucrărilor sau despăgubirilor ce trebuesc plătite, se mulțumește de cele mai multe ori să anuleze deciziunea prealabilă și să trimeată partea sa fie din nou lichidată de Administrațiune, sub sancțiunea unui nou recurs, dacă nici de astădată lichidarea nu este satisfăcătoare.

Dreptul român nu cunoaște însă, în general, nevoia unei deciziuni prealabile pentru intentarea diferitelor acțiuni și recursuri în materie de contencios administrativ, deși avem și noi instituit un re-

---

[1]). Asupra deciziunii executorii și prealabile vezi: *Hauriou*, op. cit. pag. 354 și urm., *Bonnard*, Prècis droit ad. pag. 187, *Appleton*, op. cit. pag. 372.

[2]). *M. Hauriou*, op. cit. pag. 369; *Bonnard*. Cont. jurid., p. 87 și Prècis Ad. p. 190.

curs deschis prin refuzul administrațiunii de a rezolva cererea privitoare la un drept. Particularul vătămat în drepturile sale, făcând dovada acestei vătămări, poate să intenteze un recurs la instanțele competente, fără ca în prealabil să fie obligat a se adresa Administrațiunii spre a provoca pe calea aceasta să-și fixeze prin o deciziune prealabilă, pretențiunea sa de drept față de litigiul ce eventual s'ar putea naște. Din această cauză, în lipsa unei asemenea deciziuni prealabile, susceptibilă de anulare și reformare, puterea de reformare și înlocuire a actului administrativ nu poate să fie concepută, decât în mod cu totul excepțional și când este vorba de o deciziune, care evaluiază în mod greșit un drept sau o obligațiune a particularului; spre ex.: în materie de pensiuni, când deciziunea comisiunii de pensiuni a fixat un quantum inferior celui cuvenit; în materie de impozite, când comisiunea de recensământ fiscal determină o sumă mai mare decât cea legală; sau chiar în materie de despăgubiri, sau lichidări de furnituri, sau lucrări publice, când Administrațiunea a fixat în prealabil sumele, ce ar mai fi debitoare, și care sunt socotite insuficiente de cel interesat etc. In asemenea caz instanța competentă poate anula și reforma în mod firesc deciziunea Administrațiunii și chiar a o înlocui cu alta nouă. In afară de cazuri de asemenea natură, instanța judecătorească nu poate reforma actul administrativ propriu zis. In orice caz însă puterea de a reforma actele administrative, nu este de esența contenciosului de plină jurisdicțiune, putând exista un asemenea contencios, fără ca instanța să aibă acest drept de reformare.

§ 4. *Coincidența celor două categorii de recursuri*

Din cele expuse mai sus, se poate vedea că în general contenciosul, care din punct de vedere al constatării este obiectiv, din punct de vedere al deciziunii este un contencios de anulare; iar cel, care din punct de vedere al constatării este subiectiv, din punct de vedere al deciziunii este un contencios de plină jurisdicțiune.

Lucrul acesta este logic, întru cât, după cum am arătat, este o strânsă legătură între constatare și deciziune, ca elemente esențiale ale actului jurisdicțional, ultima fiind consecința logică și necesară a celeilalte; din această cauză, aceste părți ale actului jurisdicțional, condiționându-se reciproc, constituesc ca atare două elemente ale unui act unic.

Din cauza acestei conexități strânse dintre ele, și accentuându-se în deosebi asupra puterilor judecătorului atribuite în cauză, prin

contenciosul de anulațiune se înțeleg de obiceiu acele recursuri, care pun judecătorului o chestiune de drept obiectiv și sunt întemeiate pe o vătămare de interese directe și personale; iar prin recurs de plină jurisdicțiune acelea, care pun în cauză vătămări de drepturi subiective.

Această caracterizare este însă de ordin mai mult teoretic și abstract, decât corespunzând unor recursuri sau acțiuni existente în dreptul pozitiv al Statelor. Astfel contenciosul de anulare, așa cum a fost descris aci, ca fiind un contencios de legalitate întemeiat pe vătămarea unor interese directe și personale, corespunde recursului în anulațiune pentru exces de putere la Consiliul de Stat francez, dar care deși a influențat sistemul de contencios al multor State, rămâne totuși în fizionomia lui generală instituțiune juridică unică și care nu-și găsește aproape egalul lui în niciun Stat din lume.

In celelalte State și chiar și în Franța, legiuitorul, căruia îi pasă prea puțin de simetria și rigoarea principiilor juridice, a creat diferite acțiuni și recursuri, care nu se încadrează în tipul recursurilor arătate, prezentând diverse combinațiuni și amestecuri între ele [1]).

De asemenea în sistemul dreptului pozitiv român am avut contenciosul în anulare creat prin legea dela 1 Iulie 1905 asupra reorganizării Curții de Casație. Acest contencios, din punct de vedere al deciziunii, era un contencios de anulare, întru cât Curtea în deciziunea ei nu putea pronunța decât anularea actului, daunele neputând fi cerute decât pe calea dreptului comun, iar din punct de vedere al constatării, pe care o făcea judecătorul cu privire la conflictul juridic pus în cauză, era un contencios subiectiv, întru cât nu putea fi intentat decât de acei, care erau vătămați în drepturile lor. Era cu alte cuvinte, un contencios de anulare pus în mișcare numai de cei vătămați în drepturile lor subiective.

Caracterul contenciosului creat prin legea din 23 Decemvrie 1925 pentru contenciosul administrativ. In ce privește această lege, de care de altfel ne vom ocupa mai departe în mod amănunțit, deși legiuitorul pare că nu a avut în vedere acest lucru, a creat totuși în realitate un contencios de plină jurisdicțiune. In adevăr legiuitorul, reproducând aproape fidel textele corespunzătoare ale vechei legi din 17 Februarie 1912, nu a făcut altceva în intențiunea lui, decât de a strămuta contenciosul de legalitate, cu drept de anulare de astădată, care era în competența exclusivă a Curții de Casație, secția III, în competența Curților de Apel, cu recurs la Casație, legând, cum spune expunerea de motive a legii, de acest contencios, posibilitatea

[1]). Vezi în această privință, *André Thiers*, op. cit. pag. 72.

pentru particularul vătămat de a intenta ca *acțiune accesorie* și o cerere de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin acest act ilegal [1]).

In realitate însă el a creat un contencios de plină jurisdicțiune și chiar într'o oarecare măsură depășind caracterul unui astfel de contencios și depășind până la un punct chiar și caracterul de recurs judecătoresc, întru cât permite instanței a adresa Administrațiunii injoncțiuni, a căror realizare în fapt poate fi asigurată prin condamnarea la daune cominatorii, ca mijloace de constrângere.

Acest caracter al recursului creat prin legea dela 1925, reese atât din faptul că el nu poate să fie intentat decât de cei vătămați în drepturile lor, cât și din faptul că aceștia pot cere nu numai anularea, dar chiar despăgubiri pentru eventualele prejudicii cauzate și chiar recunoașterea unor drepturi subiective, cum prevede art. 1 din lege; iar instanța în deciziunea ei poate nu numai anula actul și condamna Administrațiunea la daune civile, dar și a recunoaște drepturile particularului și în conf. cu art. 7 a obliga Administrațiunea să satisfacă cererea, să modifice sau să anuleze actul; ceea ce înseamnă în mod neîndoelnic că legea din 1925 a creat din punct de vedere al constatării un contencios subiectiv, iar din punct de vedere al deciziunii, un contencios de plină jurisdicțiune, dând judecătorului față de Administrațiune puterile cele mai depline și mai largi. Prin faptul că aceste puteri pot consista chiar și în facerea unor anumite injoncțiuni la adresa Administrațiunii, dându-i reclamantului chiar posibilitatea de a cita în instanță personal pe funcționarul vinovat pentru a-l condamna la despăgubiri civile față de dânsul, legea din 1925 a creat un contencios, aș putea spune *sui-generis*, apropiindu-se din aceste ultime puncte de vedere de contenciosul englez.

Este adevărat, că de nicăieri din textul legii nu rezultă pentru instanță dreptul de a reforma actele administrative și nici de a le înlocui cu altele care să emane dela dânsa, dar am arătat în paragraful precedent cum trebuesc înțelese aceste puteri într'un contencios de plină jurisdicțiune.

Practica zilnică a redus însă de multe ori acest contencios de plină jurisdicțiune la un contencios de anulațiune, întru cât particularii, interesați în primul rând la constatarea ilegalității actului administrativ, și de teamă ca nu cumva chestiunea aceasta să nu fie influențată de considerațiuni de fapt și chiar întârziată în rezolvirea ei de ele, și-au limitat de cele mai multe ori acțiunea numai la *cer-*

[1]). Expunerea de motive a legii din 1925 spune: „Proiectul pe de altă parte mai dă posibilitatea de a se lega de Contenciosul administrativ și acțiunea în despăgubire a celor vătămați, ca acțiune accesorie".

cetarea legalității și la anularea actului administrativ, rezervându-și dreptul de a intenta ulterior acțiunea în daune pe calea dreptului comun. Acest lucru se întâmplă uneori în mod inevitabil, atunci când ilegalitatea actului consistă în incompetința administrațiunii sau în săvârșirea actului fără observarea formelor și formalităților necesare, pentrucă în aceste cazuri nu se poate pune în mod direct în cauză recunoașterea unui drept subiectiv [1]). In modul acesta ne găsim în fața unui contencios de anulațiune analog celui din 1905, cu singura deosebire că nu legea este aceea care îl crează, ci particularii care îl adoptă.

Fenomenul acesta nu este specific dreptului nostru; el este asemănător cu ceea ce se întâmplă în dreptul francez cu cele două recursuri de competența Consiliului de Stat, de anulațiune și deplină jurisdicțiune. Multă vreme Consiliul de Stat nu a admis ca un particular să poată uza de calea recursului în anulare pentru exces de putere, atunci când fiind vătămat în drepturile sale avea la dispozițiune recursul de plină jurisdicțiune. Situațiunea aceasta s'a menținut numai pentru actele care puneau în cauză valabilitatea unor contracte, neadmițându-se ca valabilitatea lor să fie dedusă pe calea unui recurs pentru exces de putere, independent de drepturile și situațiunea juridică a reclamanților; Contenciosul contractelor a rămas ca atare un contecios de plină jurisdicțiune.

Pentru celelalte acte administrative însă cu caracter unilateral și prin care se creează situațiuni juridice individuale, Consiliul de Stat a admis ca legalitatea lor să fie dedusă în instanță și pe calea unui recurs pentru exces de putere — a contenciosului de anulațiune — deși particularul respectiv avea la dispozițiune calea recursului de plină jurisdicțiune, prima constituind însă o cale mai rapidă și mult mai puțin costisitoare [2]). In aceste condițiuni, după cum remarcă un autor francez *Thiers*, „Va aparține cetățeanului lezat de a decide, care este recursul de care înțelege a se servi, și după concluziunile, pe care le va lua înaintea Consiliului de Stat, după motivele, pe care le va invoca, judecătorul se va găsi în fața unui contencios de anulare sau a unui contencios de plină jurisdicțiune" [3]).

Cu alte cuvinte, o situațiune asemănătoare cu ceea ce s'a întâmplat în țara noastră în urma legii din 1925, când particularii nu au înțeles să se folosească în mod larg de toate drepturile ce i le conferea legea, ci s'au mulțumit să ceară

---

[1]). Spre ex.: un candidat înscris la un concurs pentru ocuparea unei funcțiuni publice atacă deciziunea de numire dată pe baza acestui concurs a unuia dintre candidații declarați reușiți, pe motiv de violare a formelor legale ale concursului, sau rea constituire a comisiunii de examen, și cere anularea numirii și pe cale de consecință anularea lucrărilor concursului respectiv. Deciziunea judecătorească nu poate să pronunțe eventual decât anularea actelor respective, și autoritatea respectivă trebue să reînceapă din nou procedura legală pentru ocuparea funcțiunii.

[2]). Vezi în această privință: *R. Bonnard*, Prècis droit ad-tif, pag. 179. Schimbarea aceasta de jurisprudență s'a operat prin Arrêt *Lafage*, C. E., 8 Mars 1912, R. Pag. 348.

[3]). *A. Thiérs*, op. cit. pag. 71, 73 și urm.

judecătorului rezolvarea numai a unei chestiuni de legalitate a actului ad-tiv și anularea lui, rezervându-și a-și valorifica celelalte drepturi pe calea unei acțiuni separate.

Recursuri în anulațiune și de plină jurisdicțiune create prin legi speciale. Prin unele texte legislative s'a creat în materii speciale un adevărat recurs în anulare cu caracter de contencios obiectiv, cum este spre ex.:

1. Recursul creat prin art. 7 din legea relativă la cadrul disponibil din 4 Mai 1933 și prin care se dă drept tuturor celor îndreptățiți a ocupa o funcțiune vacantă, precum și asociațiunilor de funcționari, recunoscute persoane juridice, să ceară anularea numirilor de funcționari făcute din afara cadrului disponibil, sau cu nerespectarea art. 5 din lege, precum și îndepărtarea din serviciu (anularea numirii), a oricărui funcționar ilegal numit. Un adevărat contencios obiectiv întemeiat pe o vătămare de interese înțeleasă în modul cel mai larg posibil.

2. De asemenea, recursul creat prin legea dela 20 Aprilie 1933, pentru organizarea comitetelor de revizuire, în contra actelor săvârșite de organele de administrațiune comunală și județeană, precum și în contra actelor de tutelă administrativă ale Prefecților și Pretorilor. Acest recurs poate să fie intentat, atât de organele de control administrativ, cât și de acei, ce justifică un interes născut, direct și personal, într'un termen de 15 zile dela comunicarea actului; iar instanța jurisdicțională administrativă poate să pronunțe atât anularea cât și reformarea totală sau parțială a actului administrativ atacat (art. 48) [1]).

Pe de altă parte, dacă ținem seamă că deciziunile comitetului central de revizuire sunt susceptibile de recurs la Inalta Curte de Casație, secția III, în termenul și cu formele prevăzute de legea con-

---

[1]). Ne vom ocupa mai departe cu cercetarea mai amănunțită a acestui recurs; pentru moment însă nu ne putem opri de a nu constata organizațiunea lui cam ciudată. Un recurs în anulare și reformare intentat de însăși autoritățile administrative de control, când știut este că autoritățile administrative ierarhice au ele însuși dreptul de anulare și reformare a actelor administrative, iar cele de tutelă administrativă au și ele acest drept, în măsura, în care este necesar pentru buna administrare a intereselor generale și în măsura, în care este conferit în mod expres de lege; iar pe de altă parte un recurs întemeiat pe vătămarea unor interese, care duce atât la anularea cât și la reformarea actelor administrative, ne pune în mod firesc întrebarea cine în aceste condițiuni face administrație? Autoritatea administrativă, Comitetul de revizuire sau particularul? Dacă la acestea mai adăugăm și faptul că pe baza art. 47, comitetele de revizuire — instanțe jurisdicționale — se pot sezisa, după interpretarea dată de ele, *din oficiu*, organizarea acestei instanțe devine și mai singulară.

tenciosului administrativ (art. 39), și că Curtea de Casație, casând, are drept de a evoca fondul, vedem cum în acest mod Curtea de Casație este investită cu judecarea unui adevărat contencios de anulațiune, referitor la actele Administrațiunii locale.

3. De asemenea tot în aceste categorii de recursuri mai putem cita și contestațiunile la înscrierea în listele electorale, conform art. 14 din legea electorală din 27 Martie 1926, cari în fond nu sunt decât niște acțiuni populare, întru cât pot fi intentate de oricare alegător din circumscripțiunea electorală a fiecărui județ.

4. Alteori s'au creat prin diverse legi speciale unele recursuri de plină jurisdicțiune, cuprinzând și puterea de reformare a actului administrativ, recursuri duse înaintea unor jurisdicțiuni speciale administrative; litigiile deduse în fața acestor instanțe se referă de cele mai multe ori la acte administrative cu caracter jurisdicțional. cum este spre ex.: în materie fiscală, de pensiuni etc....

In aceste cazuri actul administrațiunii, comisiune de recensământ fiscal sau consiliu de administrație al Casei de pensiuni, supus apelului la comisiunele de apel sau la alte jurisdicțiuni speciale, cum este Curtea de Conturi, poate fi anulat, reformat și chiar înlocuit prin o nouă deciziune, emanând dela instanța de judecată, și prin care se stabilește dreptul la pensiune, quantum-ul pensiunii sau al impozitului etc.....

§ 5. *Diferențe de ordine formal și organic între Contenciosul de anulațiune și cel de plină jurisdicțiune.*

A. **Diferențe formale.** Diferenței de fond între contenciosul de anulațiune și cel de plină jurisdicțiune îi corespunde în general oarecare diferențe de ordin formal și organic, căci numai în modul acesta distincțiunea între cele două recursuri prezintă un interes oarecare. Această diferențiere se poate constata în Statele, care cunosc existența acestor două recursuri concepute după un tip mai mult sau mai puțin asemănător celui expus aci, așa cum decurge din principiile generale juridice.

Așa spre ex.: în Italia, în general, contenciosul de anulare este de competența Consiliului de Stat, potrivit unei proceduri speciale, iar contenciosul drepturilor, care este în acelaș timp și un contencios de plină jurisdicțiune, fără însă a realiza în mod perfect tipul respectiv, — întru cât nu cuprinde nici dreptul de anulațiune și nici dreptul de reformațiune a actelor administrative, — este de competența tribunalelor potrivit regulelor dreptului comun.

In Franța, deși din punct de vedere al organelor nu este nici o deosebire, amândouă recursurile fiind de competința Consiliului de Stat, totuși există între ele o diferență de ordin procedural, care le dă fiecăruia o fizionomie proprie. [1]). Astfel contenciosul de anulațiune, reprezentat prin recursul în anulare pentru exces de putere, se poate intenta fără minister de avocat, fără alte cheltuieli și plată de taxe speciale, sau în orice caz foarte mici, și fără ca Ministerul sau Administrațiunea să fie propriu zis parte în proces, aceasta putând totuși să prezinte în scris observațiunile sale. In același timp recursul trebue să fie intentat într'un termen relativ destul de scurt. Din contră recursul de plină jurisdicțiune se judecă în oarecare măsură după o procedură diferită; Ministerul sau Administrațiunea este parte în proces, necesită cheltuieli și taxe mult mai mari, constituire de avocat, nefind în principiu supus nici unui termen, doar prescripțiunea generală de 30 ani, afară de cazul când a intervenit o deciziune prealabilă, când trebue intentat într'un anumit termen. Intr'un asemenea caz procedura în mod fatal este mai complicată, de oarece nu se pune în cauză numai o simplă chestiune de legalitate, concretizată de cele mai multeori într'un act scris, ci și chestiuni de fapt, în care caz instanța, judecând în fond, în drept și fapt, are nevoie de probatorii mai grele și mai complicate.

B. **Deosebiri în ce privește autoritatea lucrului judecat.** Pe de altă parte o diferențiere foarte însemnată, pe care o admite dreptul pozitiv francez între aceste două recursuri, este în ce privește efectul autorității lucrului judecat. In materie de contencios de anulare și numai atunci când Consiliul de Stat pronunță anularea unui act administrativ, iar nu și atunci când respinge recursul, deciziunile lui au efect *erga omnes*, efect care se explică între altele și prin faptul că în acest caz el exercită *o jurisdicție obiectivă;* la aceasta se adaogă poate și considerațiuni de ordin istoric, printre care este și aceea că recursul pentru exces de putere în sistemul francez a fost la originea lui un recurs ierarhic, care prin transformarea Consiliului de Stat într'un adevărat tribunal, s'a jurisdicționalizat și el în același timp, rămânând însă cu vechile lui caractere de recurs ierarhic printre care și acela că anularea era socotită ca fiind făcută de administrație și nu de justiție. In asemenea condițiuni se poate concepe mai ușor ca anularea actului să producă efecte față de toată lumea.

In materie de contencios de plină jurisdicțiune însă, întru cât procesele de această natură se aseamănă cu cele de drept comun și unde prin deciziunile judecătorului se recunosc drepturi și situațiuni

---

[1]). *Bonnard*, Cont. Jur., pag. 167; *A. Thiers*, op. cit. pag. 72.

juridice individuale, efectul hotărîrilor este relativ, *inter partes;* şi cu drept cuvânt, de oarece într'o asemenea materie subsistă toate acele cauze, care fac ca deciziunile judecătoreşti să aibă un efect relativ, şi în care recunoaşterea de drepturi făcută unor persoane implică de cele mai multe ori o decădere pentru altele; şi nimeni nu-si poate pierde dreptul său, dacă n'a figurat în instanţă.

C. **Diferenţierile formale în sistemul juridic român.** Aceste diferenţieri în sistemul român nu au jucat acelaş rol ca în alte State, întru cât noi nu am avut un recurs în anulare după tipul francez sau italian. In sistemul legilor din 1905 şi 1912, contenciosul de anulare sau de constatare a legalităţei, creat prin acele legi, implica o diferenţiere formală şi organică faţă de restul contenciosului, atribuit instanţelor de drept comun, după regulele dreptului comun. In sistemul legii din 1925, care prin termenii ei crează, după cum am arătat, un contencios de plină jurisdicţiune, contenciosul de anulare şi legalitate al legilor anterioare a dispărut ca diferenţiere organică şi formală faţă de contenciosul de plină jurisdicţiune, pe care fatalmente legea l-a creat. Din acest moment diferenţele de ordin organic şi formal în recursurile de contencios administrativ se cristalizează în jurul ideii de acte de autoritate şi de act de gestiune, şi nu de contencios de anulaţiune sau deplină jurisdicţiune, primele fiind, în ce priveşte anularea lor, de competinţa instanţelor judecătoreşti anume determinate de lege şi după procedura instituită de ea, ultimele rămânând în competinţa tribunalelor potrivit normelor de drept comun.

Totuşi, după cum am arătat în paragraful precedent, contenciosul de plină jurisdicţiune creat prin legea dela 1925, poate să fie limitat în fapt la un contencios de anulaţiune, — evident diferit de cel francez, — prin faptul că reclamantul deşi justifică vătămarea unui drept, nu cere altceva de cât constatarea legalităţii sau a ilegalităţii unui act administrativ, rezervându-şi dreptul de a-şi valorifica pretenţiile la daune pe calea unei acţiuni separate. Deşi în acest caz poate fi vorba de un contencios de anulaţiune, ca jurisdicţiune obiectivă pusă în mişcare însă de un particular vătămat în drepturile sale, totuşi el nu este diferenţiat din punct de vedere formal şi procedural de celelalte recursuri de plină jurisdicţiune întentate la Curţile de Apel pe baza legii din 1925, întru cât nu este un recurs creat de lege, ci prin faptul că particularul şi-a restrâns acţiunea.

Se poate totuşi concepe o diferenţă în ce priveşte efectul autorităţii lucrului judecat. In asemenea acţiuni, când particularul şi-a limitat cererea sa numai la chestiunea de legalitate şi anulare a actului administrativ, şi când instanţa de judecată pronunţă anularea acestui act, fără să mai adaoge şi altă deciziune privitoare la recu-

noașterea vreunui drept sau despăgubiri, exercitând cu alte cuvinte o jurisdicțiune pur obiectivă, atunci se poate concepe, ca deciziunile date în asemenea condițiuni să aibă efect nu numai între părțile ce au figurat în instanță, ci față de toată lumea *erga omnes*. In cazul contrar, când prin deciziune se recunosc drepturi și situațiuni juridice subiective sau când instanța respinge recursul, deciziunile nu pot avea decât o valoare relativă. [1]).

Atribuirea acestui efect trebue să se limiteze însă numai la deciziunile, prin care se anulează un act administrativ propriu zis, iar nu și la acelea, prin care se pronunță anularea refuzului unei Administrațiuni de a resolva cererea privitoare la un drept, și în urma căreia se recunoaște particularului dreptul respectiv, întru cât în acest caz ne găsim într'un contencios subiectiv, de plină jurisdicțiune, în care deciziunile nu pot avea decât un efect relativ [2]).

---

[1]). In sensul acesta trebue să considerăm deciziunea Cas. III, Nr. 1.130/1935, care dispune următoarele: „Anularea unui act administrativ de autoritate, nu se poate concepe decât ca o nimicire a lui în existența sa obiectivă în mod absolut, ceea ce înseamnă că hotărîrile pronunțate de instanțele de contencios în anularea unui act de autoritate sunt oposabile *erga omnes*, iar nu numai față de părțile care au fost citate în proces". Cass. III, Diverg. Nr. 1.130/1935, *E. Vasiliescu*, (Rep. Jur. ad. 1935, col. 2.179).

[2]). Se poate concepe foarte bine o acțiune sau un recurs în care reclamantul să nu ceară decât constatarea ilegalității unui act și anularea lui. Spre exemplu: Pentru un loc vacant în învățământul secundar, solicită transferarea mai mulți profesori. Ministerul transferă pe unul din ei a cărui deciziune de transferare este atacată de ceilalți, ca fiind ilegală și violând drepturile lor, întru cât nu s'a dat cu paza formelor legale sau întru cât legea stabilește o ordine de preferință care a fost încălcată. Acțiunile fiind introduse la diferite Curți de Apel, după circumscripția în care domiciliază fiecare, unul din ei reușește să obțină înaintea celorlalți o hotărîre definitivă. Dacă acesta nu a cerut decât anularea transferării efectuate și Curtea pronunță numai această anulare, atunci deciziunea profită și celorlalți solicitanți, Ministerul trebuind să reînceapă din nou discuțiunea tuturor cererilor de transferare. Aceasta trebue să fie dealtfel și soluțiunea logică a chestiunii. Căci în acest caz, a recunoaște instanței dreptul de a aprecia ea drepturile de transferare ale reclamantului și a recunoaște aceste drepturi, înseamnă în realitate a-i recunoaște dreptul de a hotărî ea transferarea, ceea ce nu este atributul justiției, ci al administrațiunii.

Totuși este posibil, după termenii art. 1 și 7 din legea contenciosului din 1925, și după interpretarea jurisprudenței, ca reclamantul să ceară și Curtea să pronunțe chiar recunoașterea dreptului său de a fi transferat în locul celuilalt (în acest sens Cas. III, Dec. 1.725/1934. *Pârvulescu*, Rep. jur. ad. 1935, col. 20. Cas. III, Dec. 753/1935, *E. Apostol*, Rep. jur. ad. 1935, col. 1.938), și a cere chiar instanței să oblige administrațiunea a proceda la această transferare sub sancțiunea daunelor cominatorii. In acest caz însă deciziunea justiției nu poate avea decât un efect relativ, căci ne găsim în mod neîndoelnic într'un contencios subiectiv și de plină jurisdicțiune. A recunoaște deciziunei un efect absolut, înseamnă a face ca cei-

SECȚIUNEA III

Organele de contencios administrativ

Noțiuni generale. Din punct de vedere al organelor chemate să exercite atribuțiuni de contencios administrativ, se observă o mare varietate în sistemele de drept positiv ale diverselor State moderne. In orice caz aproape în generalitatea acestor State s'a înlăturat teoria administratorului judecător, cel puțin în materie de contencios, care pune în cauză drepturile particularilor.

In general competența în materie de contencios administrativ se împarte între organele puterei judiciare propriu zise, și între anumite tribunale administrative, dintre care unele au o competență specială și limitată la contenciosul unui anume serviciu public, iar altele au o competință multiplă și uneori generală, constituind un ordin de jurisdicțiune paralel și separat de puterea judecătorească de drept comun, având în fruntea lui un organ suprem, o Curte supremă de justiție administrativă sau un Consiliu de Stat.

In fapt contenciosul administrativ este exercitat în fiecare Stat, atât de puterea judecătorească obișnuită, cât și de jurisdicțiuni administrative, în concurs unele cu altele și în proporțiuni, care variază dela Stat la Stat. Această variațiune nu este însă de cele mai multe ori rezultatul unor concepțiuni de ordin teoretic, ci mai mult al împrejurărilor de fapt speciale fiecărui Stat, întru-cât jurisdicțiunile administrative au apărut în general sub presiunea unor necesități de fapt specifice fiecărui Stat și s'au suprapus tribunalelor judiciare, care exercitau deja unele atribuțiuni în această materie.

---

lalți solicitanți să fie decăzuți în mod implicit din drepturile lor, care ar putea să fie superioare celui ce a obținut primul câștig definitiv de cauză.

In practică tocmai din cauza caracterului subiectiv al contenciosului exercitat în asemenea conditiuni și pentru ca cei interesați să-și poată valorifica la timp pretențiunile și a-și formula mijloacele de apărare, fie că sunt puși în cauză de reclamanți, pentru a le fi opozabilă sentința, fie că intervin ei direct în decursul instanței, fie că se ajunge la conexarea proceselor care poartă asupra aceluiași act, se ajunge la o complexitate extraordinară a litigiilor, unde judecata trebue să examineze situațiunea juridică a reclamantului și a intervenienților în raport cu fiecare din pârâții puși în cauză. Ca exemplu în această privință poate fi citată dec. Curții de Apel București, III, Nr. 357 din 1934. Rep. jur. ad. 1934, col. 405.

§ 1. *Contenciosul administrativ atribuit puterii judecătorești obicinuite*

In unele State contenciosul administrativ este atribuit instanțelor de drept comun, în sensul că puterea judecătorească este competentă a judeca și contenciosul administrativ, în măsura în care o parte din litigiile de asemenea natură nu sunt atribuite altor jurisdicțiuni speciale [1]), sau chiar Administrațiunei însăși.

Acest sistem este adoptat în Statele Anglo-Americane, în Belgia, în România etc., unde puterea judiciară este învestită cu puterea de a judeca și litigiile de contencios administrativ, fie în baza dreptului comun, fie în baza unor dispoziții de lege specială, prin care sunt învestite cu puteri depășind competența lor normală de drept comun.

Investirea tribunalelor de drept comun cu atribuțiuni de această natură purcede desigur dintr'un sentiment de încredere în aceste tribunale, cu o organizare mai veche, mai puternică și cu o independență mai mare în judecățile ei, și prin aceasta asigurând o proteguire mai puternică a drepturilor individuale. La aceasta a contribuit de sigur și faptul că în primele timpuri ale aparițiunei lor, tribunalele administrative nu aveau organizațiunea și independența, pe care au căpătat-o mai târziu, ceea ce a făcut ca să fie privite la început cu multă ostilitate.

In special, în Anglia, tribunalele de drept comun s'au bucurat întotdeauna de o încredere deplină, care a făcut ca să se recunoască judecătorilor englezi plenitudinea de jurisdicțiune și să se vadă în ei prin excelență garantul respectiv al drepturilor individuale de orice natură.

Contra competinței tribunalelor de drept comun în materie de contencios administrativ se pot ridica unele obiecțiuni de inaptitudine tehnică a acestora de a judeca chestiunile de natură administrativă, care presupun de multe ori o specializare și o cunoaștere adâncă a vieții și a nevoilor administrative, cari devin din ce în ce mai complicate și mai dificile. Pe de altă parte fiind vorba de organe aparținând unei puteri străine, amestecul lor prea adânc în viața administrațiunii ar părea insolit și contrariu principiului separațiunii puterilor adoptat în mai toate statele europene. Din această cauză în țările în cari Contenciosul administrativ a fost atribuit tribunalelor de drept comun, în baza competenței lor obicinuite, s'a ajuns la o inter-

[1]). Art. 92 și 93 din Constituțiunea Belgiană stabilesc principiul că: contestațiunile privitoare la drepturile, fie civile, fie politice, sunt de resortul tribunalelor judiciare, cu excepțiunile stabilite prin lege, referitoare la contestațiunile politice.

pretare restrictivă a puterilor lor de control asupra activității administrative, ceea ce de altfel s'a întâmplat în unele State, cum este Belgia și în oarecare măsură și România până la Constituțiunea dela 1923.

In aceste State s'a socotit că puterea judecătorească nu poate să pronunțe anularea actului de autoritate al Administrațiunei, întru cât aceasta e contrariu principiului constituțional al separațiunii puterilor.

§ 2. *Jurisdicțiunile speciale administrative*

Sub presiunea unor anumite necesități de fapt s'au desvoltat în toate Statele aproape, unele jurisdicțiuni speciale, cu o competență redusă și limitată la contenciosul unui serviciu public, cum este în țara noastră, spre ex.: în materie de contribuțiuni directe, în materie de pensiuni, cum a fost în materie de expropriere agrară, de contabilitate a banilor publici etc..... Aceste jurisdicțiuni reprezentate prin anumite comisiuni, compuse în general din delegați ai Administrațiunii, din reprezentanți ai categoriilor de cetățeni interesați și prezidate de cele mai multe ori de magistrați, iar uneori, cum este Curtea de Conturi, din adevărați judecători, corespund unei duble necesități: *a)* unor necesități de ordin tehnic, de oarece rezolvarea litigiilor în aceste cazuri implică cunoașterea unor anume situațiuni și necesități de fapt și de ordin tehnic administrativ, pe care nu le-ar putea avea organe străine de viața și necesitățile acelui serviciu, cărora le lipsesc și mijloacele potrivite de investigațiune, spre ex.: în materia fiscală, întru cât este vorba de a examina capacitatea de plată a contribuabilului în raport cu necesitățile fiscului etc.; *b)* iar în al doilea rând necesități de ordin practic, din cauză că numărul unor asemenea litigii ar putea fi considerabil de mare și deferindu-le, fie tribunalelor obișnuite, fie unor tribunale ad-tive cu o competență generală, ar putea să le încarce peste măsură și să le distragă dela menirea lor normală.

Unor asemenea jurisdicțiuni li se aduce între altele obiecțiunea, că prin mulțimea și varietatea lor ar împiedeca realizarea unității de jurisdicțiune, ceea ce cel puțin în sistemul nostru nu se poate susține, întru cât toate aceste jurisdicțiuni cu excepțiunea celor din materie agrară, sunt subordonate în ce privește aplicarea și interpretarea legii, puterii judecătorești obișnuite prin recursul în casare, care este de ordin constituțional și care se intentează în general la Inalta Curte de Casație și în mod excepțional la Curțile de Apel sau tribunalele de județ.

§ 3. *Tribunale administrative cu o competință multiplă sau generală. Justiția administrativă*

In unele State s'a adoptat sistemul tribunalelor administrative, constituind un ordin de jurisdicțiune paralel și separat de puterea judiciară și având în fruntea lor un organ suprem, analog într'o măsură oarecare Curții de Casațiune, cum sunt Curțile supreme de justiție administrative sau Consiliul de Stat. Aceste tribunale au uneori o competință multiplă fără a fi însă generală, constituind în general un regim de tranzițiune către tribunalele cu competința generală; alteori însă ele au o competință generală, constituind un judecător de drept comun în materie de contencios administrativ, cum este Consiliul de Stat în Franța. Aceste tribunale administrative, organizate de cele mai multe ori în o ierarhie, constitue, ceea ce se numește în deobște: *Justiția administrativă.*

1. **Noțiunea de tribunal administrativ.** Tribunalele administrative nu s'au născut atât sub influența unor concepțiuni de ordin teoretic, cât mai mult în virtutea unor necesități de fapt, datorite împrejurărilor istorice și politice, care s'au ivit în viața Statelor. Ele au apărut în primul rând în Franța, și de acolo a fost imitate sau adoptate și de alte State, tinzând ca acest sistem să se generalizeze cu excepțiunea câtorva State, care au rămas și până astăzi refractare acestui sistem.

Un tribunal administrativ implică în primul rând existența unui organ de autoritate publică, care să întrunească caracterele arătate într'un capitol anterior pentru a putea fi considerat ca organ jurisdicțional, adică să fie specializat în funcțiunea jurisdicțională, să fie separat de celelalte puteri ale Statului, să fie independent și autonom în deciziunea lui. In al doilea rând pentru ca un asemenea organ să poată fi considerat ca tribunal administrativ, constituind o justiție administrativă propriu zisă, trebue să fie separat și de puterea judiciară, de drept comun, constituind un ordin de jurisdicțiune paralelă și separată și în al doilea rând trebue să fie separat și de Administrațiunea activă și specializat în judecarea litigiilor de natură administrativă. La aceasta se adaugă uneori, ca o realizare a unei necesități de ordin tehnic administrativ și o recrutare specială, care face ca unii din membrii lor, pe lângă calificarea generală juridică pentru a putea exercita funcțiunea de judecător, să mai aibă și o calificare specială, decurgând din faptul că au deținut în Stat înalte funcțiuni politice sau administrative, s'au au făcut parte dintr'un organism consultativ administrativ.

Aceste tribunale sunt separate de puterea judecătorească, propriu zisă, ele sunt considerate ca făcând parte din puterea executivă, cum este în Franța; aceasta putându-se prezenta sub un triplu aspect, de ad-țiune deliberativă, activă și jurisdicțională. In acest mod ele nu sunt contrare principiului separațiunii puterilor, întrucât acest principiu nu implică necesitatea ca fiecare din cele trei funcțiuni ale Statului să fie monopolizate de câte o singură categorie de organe, ceea ce de altfel nu este realizat nici pentru funcțiunea legislativă nici pentru cea executivă; dar din contră principiul separațiunii puterilor este respectat în ce privește funcțiunea jurisdicțională, din moment ce organul respectiv nu face parte nici din puterea legiuitoare și nici din administrațiunea activă, al cărei rol exclusiv este de a aplica legea și a asigura funcționarea serviciilor publice administrative.

Înțeleasă în felul acesta noțiunea de tribunal administrativ constitue mai mult sau mai puțin un tip abstract care nu este realizat în fapt decât doar de unele Curți supreme administrative din Germania și Austria. La cele mai multe din ele nu este realizată în mod strict separațiunea față de organele deliberante sau de execuțiune ale administrațiunii active, mai cu seamă când este vorba de un tribunal de grad inferior. Astfel în compunerea lor intră uneori membri aparținând Administrațiunii active și de foarte deseori Administrațiunii consultative; pe de altă parte ele nu sunt strict specializate în funcțiunea jurisdicțională, îndeplinind uneori și atribuțiuni de ordin administrativ, spre ex.: atribuțiuni de tutelă administrativă sau servind ca organ consultativ al Administrațiunii, dându-le avize, alcătuind proiecte de regulamente etc. In fine membrii lor nu se bucură întotdeauna de inamovibilitate, deși la unele din ele, în fapt membrii lor se bucură de o stabilitate care le creează o situațiune egală cu inamovibilitatea, cum sunt spre ex.: membrii Consiliului de Stat francez.

Această legătură cu Administrațiunea, rezultată în general prin faptul că aceste tribunale își trag originea lor din organe consultative ale administrațiunii, care cu timpul s'au transformat în adevărate tribunale, constitue după părerea unora un avantaj, prin faptul că în acest mod ele sunt ținute la curent cu viața și nevoile administrațiunii, ceea ce constitue tocmai rațiunea lor de a fi.

Dar cea mai gravă atenuare a caracterului lor jurisdicțional, dar care astăzi a dispărut în mare parte, o constituia faptul că ele nu aveau putere de deciziune proprie, hotărîrile lor erau numai niște avize, care nu deveneau executorii, decât după aprobarea lor de guvern, și care din această cauză nu aveau autoritate de lucru judecat. Ele erau în acest caz mai mult organe de instrucțiune și de prepara-

țiune a deciziilor, care erau luate de guvern în exercițiul puterii sale ierarhice. Intr'o asemenea situațiune, justiția administrativă se găsea în faza *justiției reținute*, întrucât deciziunea definitivă era rezervată șefului Statului, și nu în faza *justiției delegate*, când dreptul de a tranșa litigiul este conferit în mod suveran acestor tribunale [1]).

2. **Rațiunile de înființare a tribunalelor administrative.** Rațiunile existente actualmente în favoarea tribunalelor administrative și care tind nu numai la menținere, dar chiar la oarecare generalizare a acestui sistem, nu mai sunt acelea care au dus la creațiunea lui. Sistemul acesta a apărut în Franța ca un rezultat al unei anume interpretări a principiului separațiunii puterilor, interpretare datorită unor cauze istorice specifice regimului francez. In adevăr la începutul marei Revoluțiuni, când s'a pus în Franța problema reorganizării puterilor Statului, principiul separațiunii puterilor, interpretat cu o rigoare absolută, a dus la dispoziținea legii din 16—24 August 1790 (titlul II, art. 13), care interzicea tribunalelor nu numai să se amestece sau să împiedece exercițiul puterii executive, dar chiar să judece procesele în care ar figura Administrațiunea și agenții ei, interzicând chiar ca aceștia să fie citați în fața lor. Această interpretare a separațiunei puterilor față de tribunalele judiciare era datorită unor cauze specifice evoluțiunii istorice franceze, între altele amintirii persistente a influenței și amestecului nefast, pe care l-au exercitat vechile Curți suverane de justiție ale vechiului regim, care au fost Parlamentele. Acestea au fost însuflețite de un puternic spirit de ostilitate față de puterea regală și de reprezentanții ei locali, intendenții. Insuflețite de un spirit reacționar și conduse de grija de a apăra privilegiile lor de clasă, ostile în mod violent tuturor reformelor administrative și financiare cele mai necesare încercate de guvernele regale, utilizând

---

[1]). Consiliul de Stat francez reprezintă tribunalul care a suferit o evoluțiune tipică în sensul acesta. Organizarea lui, *în drept*, nu realizează o separațiune completă față de administrațiune. *In fapt*, însă această separațiune este realizată, întrucât Consiliul de Stat pe lângă secțiunile administrative posedă și două secțiuni de contencios, care sunt strict specializate în funcțiunea de contencios administrativ, la deliberările lor neputând lua parte funcționarii activi, consilieri extraordinari; iar membrii lor nu iau parte la ședințele celorlalte secțiuni. Pe de altă parte, deși membrii Consiliului de Stat nu sunt în drept inamovibili, totuși această situațiune le este asigurată de fapt, întrucât din cauza marelui prestigiu și a spiritului de corp, care însuflețește pe membrii lui, nu se cunosc cazuri când această stabilitate le-ar fi fost nerespectată. In ce privește deciziunile lor, la 1872, prin legea de reorganizare a Consiliului de Stat, au devenit adevărate acte judecătorești, beneficiind de autoritatea lucrului judecat, justiția reținută fiind înlocuită cu sistemul justiției delegate. Prin aceasta, Consiliul de Stat, a devenit un adevărat tribunal administrativ, care și-a câștigat pe drept marea lui autoritate în lumea dreptului.

în acest scop atât puterile lor normale de judecători, cât și puteri speciale de *„remontrance et d'enregistrement"*, ale edictelor regale, ele au reușit să facă să eșueze toate încercările de reformă. [1]). Pe de altă parte și jurisdicțiunile speciale în materie administrativă erau în ajunul revoluțiunii adânc impopulare, din cauza caracterului lor de jurisdicțiuni de excepțiune, cu o procedură lentă și costisitoare, ceea ce a determinat pe legiuitorul constituant ca în asemenea împrejurări să defere judecata litigiilor în materie administrativă Administrațiunei însăși. In acest mod s'a născut prima regulă fundamentală a dreptului administrativ francez: Separațiunea completă a Justiției de Administrațiune.

Acest sistem s'a dovedit repede defectuos, pe deoparte fiind contrariu spiritului separațiunii puterilor, întru cât făcea din Administrațiune un judecător și în același timp era contrariu noțiunii unei bune administrări a Justiției, administrațiunea fiind în același timp și judecător și parte. Din această cauză, când în anul al VIII-lea al Republicei s'a procedat din nou la importante reforme administrative, s'a luat administrațiunii active exercițiul acestui contencios și l-a deferit unor corpuri consultative, care, deși făceau parte din administrațiune, prin faptul însă că nu făceau parte din cea activă, erau mai calificate de a exercita funcțiuni jurisdicționale, creindu-se în acest mod Consiliul de Stat și Consiliile de prefectură. In modul acesta apare a doua regulă fundamentală a dreptului administrativ francez: Separațiunea justiției administrative de administrația activă. La început Consiliul de Stat dădea numai avize în această materie, până când prin legea dela 24 Mai 1872 este învestit cu putere suverană de a decide în materie de recurs în anulare pentru exces de putere. In modul acesta s'a transformat în adevărat tribunal specializat în materie administrativă, hotărîrile lui beneficiind de autoritatea lucrului judecat.

Ori aceste considerațiuni istorice, astăzi au dispărut. Sentimentul de neîncredere în puterea judiciară, care a existat în Franța și care a adus la formațiunea acestei justiții administrative nu mai există astăzi. Curând tribunalele judiciare s'au arătat rezervate față de puterea executivă, și din contră Consiliul de Stat în deciziunile lui se arată mai îndrăzneț de cât Curtea de Casație, fiind gata să dea mai repede satisfacțiune particularilor de cât Administrațiunei și consacrând o jurisprudență mai liberală de cât a Curței de Casație. [2]).

[1]). *Bonnard*, Contrôle jurid. pag. 152. Precis Droit. ad-tiv, pag. 109. *J. Laferrière*, La raison de la proclamation de la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaire par l'Assemblée constituante (Mélanges *Negulescu*, 1935).

[2]). Vezi *Appleton* op. cit. pag. 9; *Bonnard*, Precis Droit ad-tif, pag. 113.

Dacă acestea au fost împrejurările cari au dus în Franța la creațiunea acestor tribunale administrative, în schimb însă în celelalte State, care au adoptat sau eventual ar adopta sistemul tribunalelor administrative, aceste condițiuni istorice nu au existat, ori nu există, ceea ce face ca rațiunile actuale ale menținerii sau introducerii lor să nu fie aceleași care au dus la creațiunea lor.

3. **Rațiunile actuale de existență a tribunalelor administrative.** — Aceste rațiuni sunt trase astăzi din considerațiuni de *aptitudine*. Specializate în chestiunile administrative, mai la curent cu nevoile și viața administrativă, fiind chemate a judeca uneori cazuri neprevăzute de legi, și în afara textelor legii, având de multe ori a aplica și a se inspira din alte norme și principii de cât cele de drept privat, aceste tribunale sunt considerate mai apte și mai competente a judeca chestiunile de contencios administrativ, de cât tribunalele judiciare, al cărora spirit este format mai mult prin aplicațiunea și influența dreptului privat. Aceasta nu înseamnă că tribunalele judiciare nu ar putea poseda și ele o asemenea aptitudine și specializare; dar în fapt, având în vedere mulțimea și varietatea proceselor de natură civilă, penală, comercială, etc., le împiedică, mai cu seamă dacă instanțele de drept comun nu posedă secțiuni specializate, de a putea dobândi o asemenea specializare și competință. In asemenea condițiuni împărțirea puterei judecătorești în două ramuri, tribunalele judiciare de drept comun și tribunalele administrative, corespunde unei aplicațiuni a principiului diviziunei muncei realizat în mecanismul funcțiunei jurisdicționale. In acelaș timp, având o mai mare libertate în organizarea și competința lor, spre deosebire de cele de drept comun dominate de respectul normei scrise, și în același timp însuflețite de un spirit mai îndrăzneț față de Administrațiunea, din care se socotesc a face parte, tribunalele administrative au constituit după părerea multor juriști de seamă, cel puțin în unele State, un instrument mai puternic de proteguire a particularilor și de restabilire a legalității, cum este spre ex., în Franța, Consiliul de Stat [1]).

Pe de altă parte tribunalele administrative pot să fie învestite și cu competența de a judeca acel contencios de anulațiune, întemeiat numai pe vătămarea unor interese, îndeplinind în realitate, în

---

[1]). Vezi: *James Garner*; French Administrative law (Yale Law Journal, Avril 1924, vol. 33, Nr. 6, citat *de Appleton*, op. cit. pag. 7); care vorbind de Consiliul de Stat francez, spune: „Se poate spune astăzi, fără contradicțiune posibilă, că nu există altă țară unde drepturile individuale sunt atât de bine proteguite contra arbitrariului, abuzurilor și ilegalităților administrative și unde să existe atâta siguranță pentru repararea daunelor cauzate prin asemenea abuzuri".

Asupra rațiunilor, cari determină menținerea tribunalelor ad-tive vezi: M. Waline, op. cit. pag. 29.

asemenea cazuri, față de administrațiunea propriuzisă rolul unor adevărate organe superioare ierarhice, care le permite să pătrundă adânc în viața și organizarea serviciilor publice și a administrațiunii însăși.

Ori, dacă se poate concepe dreptul tribunalelor ordinare, de a înlătura sau chiar a anula actele administrative, atunci când este nevoie de proteguirea drepturilor particularilor, ele găsindu-se în rolul lor normal de proteguitoare a drepturilor, nu se poate concepe, decât cu foarte multă greutate și rezervă, ca aceste tribunale să exercite, fără să depășească misiunea lor normală, un control asupra administrațiunii pus în mișcare de particulari, vătămați numai în interesele lor personale, și care în realitate constitue un adevărat control ierarhic.

SECȚIUNEA IV

Repartizarea Contenciosului administrativ

După cum am arătat, chiar în Statele în care există o justiție administrativă, aceasta nu monopolizează toate litigiile dintre particulari și administrațiune; o parte mai mult sau mai puțin importantă rămâne atribuită puterii judecătorești obișnuite. Această împărțire de competență se efectuiază în general după criterii depinzând de dreptul pozitiv al fiecărui Stat și în directă legătură în unele State cu distincțiunea fundamentală în contencios de anulațiune sau de plină jurisdicțiune, iar în altele cu distincțiunea între litigiile de drept public și litigiile de drept privat, după cum se pun în cauză reguli de drept public sau reguli de drept privat.

Aceste două distincțiuni ne vor înlesni putința de a înțelege modul de repartizare al Contenciosului administrativ în diverse State.

§ 1. *Modul de determinare a competenței*

Metoda enumerațiunii și metoda clauzei generale. — Repartizarea competenței instanțelor de contencios administrativ se face în general prin două metode diferite: aceea a enumerațiunii și aceea a clauzei generale.

Metoda enumerațiunii consistă în determinarea specială a fiecărui litigiu deferit instanței respective, fie prin legea ei organică, fie

FUNDAȚIA REGELE

prin diverse legi ulterioare și speciale; în acest caz, avem de aface cu un *judecător de atribuțiune*, întrucât oricât de largă ar fi enumerarea, instanța nu are altă competință decât asupra actelor ce-i sunt deferite, atribuite prin lege.

Metoda clauzei generale consistă în a se determina competența unui organ printr'o dispoziție de ordin general, cuprinzând caracterizarea unei clase generale de acte prin anumite elemente specifice și comune; în acest caz, judecătorul respectiv devine un *judecător de drept comun*, cu privire la acea clasă generală de acte, fiind competent a judeca toate litigiile referitoare la ele, cu excepțiunea acelora, care prin legi speciale ar fi deferite altor jurisdicțiuni.

Fiecare din aceste metode își are avantajele și neajunsurile ei. Astfel metoda enumerațiunii are avantajul de a pune capăt controverselor incidentale fiecărui proces, dacă litigiul respectiv intră sau nu în competența instanței respective; are însă desavantajul că oricât de largă ar fi enumerațiunea nu poate cuprinde toate actele susceptibile de a intra în categoria respectivă, și prin aceasta împiedecă evoluțiunea jurisprudenței.

Metoda clauzei generale are avantajul că poate îngloba toate actele susceptibile de a intra în categoria respectivă, dar are desavantajul că dă naștere la multe discuțiuni și controverse. Totuși, în evoluțiunea contenciosului administrativ se observă că tribunalele cu o competență multiplă, dar determinată prin metoda enumerațiunii, au constituit o fază transitorie către formațiunea tribunalelor ad-tive, cu o competență generală și de drept comun.

§ 2. *Diverse sisteme de repartizare a Contenciosului administrativ în dreptul comparat*

1. **Sistemul francez.** — In *Franța*, atât contenciosul de anulațiune, cât și cel de plină jurisdicțiune, este sustras în principiu cunoașterii tribunalelor judiciare și atribuit jurisdicțiunilor administrative și în special Consiliului de Stat, care actualmente este competent, în virtutea unei interpretări speciale a regulii separațiunii autorităților judiciare de cele administrative, a judeca toate litigiile referitoare la organizarea și funcționarea serviciilor publice, indiferent dacă este vorba de un act de autoritate sau de gestiune.

Toate celelalte litigii care nu se referă la această activitate în vederea serviciilor publice, ci la o activitate în afara acestor servi-

cii, cum sunt cele relative la gestiunea domeniului privat al administrațiunii, precum și unele litigii deferite prin legi speciale tribunalelor judiciare, sunt de competența acestora potrivit dreptului comun. Competența Consiliului de Stat nu a fost totdeauna așa de largă. Inainte de 1872, când Consiliul de Stat nu era un adevărat tribunal și când din această cauză se părea că nu prezintă destulă garanție în proteguirea drepturilor particularilor, jurisprudența și doctrina au căutat să le reducă competența, sustrăgând o parte din procesele de această natură, deferindu-le justiției ordinare.

In vederea acestei necesități s'a format celebra distincțiune a actelor administrative, în *acte de autoritate* și de *gestiune*, cele din urmă fiind acte analoge cu cele făcute de particulari în administrarea patrimoniului lor, și ca atare litigiile referitoare la ele fiind de competența tribunalelor judiciare, iar celelalte acte făcute în calitatea de putere publică, fiind de competența Consiliului de Stat. Mai târziu, când Consiliul de Stat, către sfârșitul secolului trecut, a devenit acel instrument superior de justiție, care nu mai inspira nicio teamă din acest punct de vedere, competența jurisdicțiunii ad-tive s'a lărgit din ce în ce mai mult, absorbind din nou în jurisdicțiunea sa și litigiile privitoare la actele de gestiune. Această lărgire de competență a fost înlesnită și de faptul că necesitatea unor reguli administrative apărea nu numai pentru actele de autoritate, dar și pentru unele acte de gestiune, care erau în legătură directă cu organizarea și funcționarea serviciilor publice. In acest mod, distincțiunea actelor administrative de autoritate și de gestiune a fost complet părăsită și de doctrină și de jurisprudență, cu atât mai mult cu cât criteriile de distincțiune nu corespundeau unei realități efective, ceea ce nu permitea de multe ori ca aplicarea acestei distincțiuni să se poată face cu preciziune [1]).

2. **Sistemul de contencios anglo-american**, diferă fundamental de cel francez, constituind oarecum opusul lui, întru cât nu cunoaște existența unei justiții administrative și încredințează tribunalelor judiciare cunoașterea contenciosului administrativ. In Anglia, judecătorul de drept comun posedă în virtutea lui „*common law*" puteri foarte largi de control asupra administrațiunii, putând nu numai să condamne pe funcționarul responsabil de prejudiciile cauzate particularului la plata de daune, dar chiar putând la cererea particularului să citeze înaintea tribunalului pe funcționar, pentru ca tribunalul să elibereze un ordin „*writ*", la adresa funcționarului în cauză,

[1]) *Bonnard*, Précis droit ad. pag. 154.

prin care să invite pe acesta a lua sau a modifica o măsură sau să se abțină dela ceva [1]).

Această competență însă a tribunalelor judiciare este actualmente întru câtva micșorată, întru cât legiuitorul, dreptul statutar: „*statutes law*", a luat din competența lor cunoașterea unor litigii în anumite materii administrative și le-a deferit, fie administrațiunii, fie unor comisiuni administrative, dându-se naștere în acest mod unui început de jurisdicțiune specială administrativă.

3. **Sistemul belgian și român.** — Sistemul englez a fost adoptat, de sigur cu modificări, în Belgia și în România. In aceste State puterea judecătorească obișnuită a fost învestită cu cunoașterea contenciosului administrativ, fără să poată anula actele administrative, recunoscându-i-se la început puteri mai puțin largi decât ale judecătorului englez, în această materie, iar mai târziu fiind învestită în principiu, în România, cu puteri în oarecare măsură, depășind chiar pe cele ale judecătorului englez, implicând și dreptul de anulare și de a adresa anumite injoncțiuni administrației. In orice caz, însă, în aceste țări contenciosul deferit tribunalelor judiciare, cuprinde numai contenciosul subiectiv care pune în cauză numai drepturile individuale. Celălalt contencios obiectiv care pune în cauză interesele cetățenilor, nu are încă un judecător în sistemul belgo-român, rămânând până acum de competența administrațiunii active, pe calea recursului ierarhic, cu anumite excepțiuni pentru sistemul român de care ne vom ocupa la timpul cuvenit.

4. **Sistemul italian** se apropie de cel belgo-român în sensul că tribunalele judiciare sunt competente în baza legii din 20 Martie 1865 de a judeca contenciosul subiectiv, fără distincțiune, dacă este vorba de drepturi civile sau publice, cu puterea de a aprecia legalitatea actelor administrative, dar fără a pronunța anularea lor, sistem care este în vigoare și actualmente. Se apropie însă în același timp și de cel francez, pentrucă prin legea dela Iunie 1889, Consiliul de Stat, este din nou învestit cu atribuțiuni jurisdicționale, încredințându-i-se contenciosul obiectiv întemeiat pe vătămarea intereselor.

5. **Sistemul german.** — Intre aceste sisteme se așează sistemul german care admite în ce privește contenciosul administrativ, o împărțire de competență între tribunalele judiciare și cele administrative. Această repartizare se bazează pe distincțiunea litigiilor admi-

[1]) Aceste ordine — „*Writs*" — sunt de mai multe feluri: *mandamus:* ordin de a face ceva când funcționarul refuză; *prohibition* sau *injunction,* ordin de a se abține; *certiorari* ordin de a anula sau reforma o deciziune; *quo waranto:* ordin de a suprima o uzurpare de funcțiune sau privilegiu; *habeas corpus:* ordin de a revizui o arestare ilegală. Vezi *Bonnard,* Contrôle jurid., pag. 128.

nistrative, în litigii de drept privat și în litigii de drept public, litigiile de drept privat fiind atribuite tribunalelor ordinare. In ce privește litigiile de drept public, multă vreme au fost considerate afaceri de pură administrațiune, și nu au avut un judecător propriu zis pentru rezolvarea lor. Mai târziu, când după exemplul Franței, au apărut și în Germania tribunale administrative, li s'a deferit acestora cunoașterea litigiilor de drept public, cu diferența că nu li s'a deferit, decât o parte din contenciosul subiectiv, care pune în cauză drepturile particularilor, celălalt contencios întemeiat pe vătămarea intereselor, rămânând ca și în sistemul belgo-român de competența administrațiunii pe calea recursului ierarhic. Acest recurs ierarhic a căpătat însă o organizare specială și o importanță cu mult mai mare de cât în sistemul franco-român.

Trebue să remarcăm însă că în Germania, din cauză că competența tribunalelor administrative este determinată în general prin metoda enumerațiunii, a fost posibil ca prin diferite legi speciale să se atribue acestora judecarea unor litigii care reprezintă în realitate un adevărat contencios obiectiv; în modul acesta, spre deosebire de sistemul belgo-român, a fost posibil ca în unele cazuri cel puțin, conflictele cu administrațiunea, care pun în cauză interesele particularilor, să fie deferite unui tribunal propriu zis.

6. **Sistemul austriac** se aseamănă cu cel german, întru cât contenciosul administrativ este întemeiat pe aceeași distincțiune între litigii de drept privat, de competența tribunalelor, de drept comun și litigii de drept public, de competența tribunalelor administrative și anume a unei Curți supreme de justiție administrativă. Cu excepțiunea însă că litigiile de drept public nu pot să fie duse înaintea acestei Curți decât după ce particularul a utilizat calea recursului ierarhic și a epuizat întreaga scară a autorităților ierarhice și numai când litigiul poartă asupra vătămării unor drepturi. In acest din urmă caz litigiul se desbate în fața unei Curți supreme de justiție administrativă, care prin compunerea, prin competența și procedura ei este un adevărat tribunal [1]).

---

[1]) Am stăruit asupra Contenciosului administrativ în general și asupra diverselor jurisdicțiuni, cu referințe de altfel foarte restrânse la dreptul comparat, pentru a da o icoană cât mai completă a sistemelor de contencios administrativ în vigoare astăzi în diferitele State, pentru ca în cadrul lor să putem așeza mai precis și complet sistemul de contencios administrativ român care formează obiectul principal al studiului de față.

Pentru cei ce voiesc să studieze în mod mai amănunțit contenciosul administrativ în legislațiunea comparată, recomand admirabila lucrare a Prof. *Bonnard:* Le contrôle juridictionnel de l'Administration. Paris 1934, la care, de altfel, ne-am referit destul de des.

TITLUL II

Noțiunea dreptului subiectiv

Noțiuni generale. — Noțiunea de drept subiectiv joacă un rol important în materie de contencios administrativ, întrucât vătămarea acestor drepturi formează baza, pe care se întemeiază de cele mai multe ori dreptul positiv al diferitelor State, când repartizează diverselor jurisdicțiuni atribuțiuni de această natură.

De aceea socotesc folositor a consacra un capitol special cercetării acestei probleme.

După cum am arătat la cap. I al acestei părți, când ne-am ocupat cu fenomenele juridice, ca fapte observabile în lumea dreptului, prin această expresiune de *drept subiectiv*, se are în general în vedere anumite facultăți sau prerogative, recunoscute și garantate de ordinea dreptului obiectiv în persoana unor anumiți titulari.

Această concepțiune pe care o întâlnim deseori și cu deosebire în tratatele de drept civil, nu a fost însă considerată suficientă, căci prin expresiunea vagă de facultate sau prerogativă nu ni se dă nici elementele esențiale și specifice ale dreptului subiectiv și nici putința de a-l recunoaște din punct de vedere practic. De aceea s'au construit numeroase teorii, care au căutat să dea o definițiune mai precisă noțiunii de drept subiectiv, și pe care le voiu rezuma pe scurt, întrucât unele din ele au avut oarecari repercusiuni și în țara noastră.

§ 1. *Principalele teorii asupra drepturilor subiective*

Două mari teorii de origine germană și-au disputat la sfârșitul secolului trecut meritul de a încerca să stabilească a determinare științifică a noțiunii de drept subiectiv: *doctrina voinței și doctrina interesului.*

In conformitate cu prima doctrină, al cărei protagonist principal a fost jurisconsultul german *Windscheid*, influențat de altfel de filosofia lui *Hegel*, ale cărui concepțiuni filosofice au dominat multă vreme mentalitatea germană, *„Dreptul subiectiv este o putere de voință concedată de ordinea juridică"* [1].

După a doua doctrină formulată de *Ihering „drepturile subiective sunt interese proteguite juridiceşte* [2], cu alte cuvinte, eliminând

[1] Vezi *Duguit*, Op. cit. tom. I, pag. 179.

[2] *R. Ihering*, L'esprit du droit romain, trad. franc. par Meulenaere, 1877, pag. 326, tom. IV.

voința *Ihering* așează substratul dreptului subiectiv într'un element de ordin material, — interesul sau utilitatea — spre deosebire de *Windscheid*, care îl consideră mai mult din punctul de vedere formal, care este puterea de voință.

Atât doctrina voinței cât și aceea a interesului, desvoltate prin argumentări subtile și ample, au ridicat însă numeroase și puternice obiecțiuni. Multă vreme aceste două doctrine au fost în conflict una cu alta, până când au fost combinate și asociate într'o singură doctrină, datorită prof. *Jellinek*. Acesta, pe de o parte, constată că nici voința și nici interesul nu pot fi eliminate din noțiunea de drept subiectiv, iar pe de altă parte nici fiecare din ele în parte, nu sunt suficiente, ca in mod separat să caracterizeze în mod deplin această noțiune. Căci, în conformitate cu prima doctrină, nu se poate concepe dreptul subiectiv ca un act de voință pură, lipsit de un obiect, de un conținut, nu se poate concepe un act de voință, fără să se voiască ceva, după cum nu se poate concepe un act vizual, fără a se vedea ceva; iar a doua doctrină, reducând dreptul subiectiv la noțiunea unui simplu interes, independent de orice act de voință din partea titularului, îl reduce la o simplă noțiune de fapt, care nu poate să explice legătura dintre interes și titularul lui, care este una din caracteristicele dreptului subiectiv.

Asociindu-se însă aceste două elemente, voința și interesul, obiecțiunile dispar, întrucât atribuind puterei de voință drept scop urmărirea unui interes garantat de lege, puterea de voință capătă un conținut, un obiect, care este interesul; iar pe de altă parte, prin faptul că acest interes constituie obiectul actului de voință al titularului, el se individualizează, formează legătura dintre individul titular și interesul urmărit de voința lui. De aci decurge definițiunea dată de *Jellinek* dreptului subiectiv, ca fiind *„bunul sau interesul proteguit prin recunoașterea unei puteri de voință umană"* [1].

Și această doctrină, ca și altele numeroase, care s'au mai formulat asupra dreptului subiectiv, a ridicat numeroase obiecțiuni, până când în ultimele timpuri doi iluștri juriști contemporani *L. Duguit* și *H. Kelsen*, au ajuns să nege cu totul noțiunea de drept subiectiv, concept autonom în lumea Dreptului, ca nefiind întemeiată pe o bază reală; în consecință au socotit că pot să o elimine din tehnica juridică, ca fiind producătoare de confuziune [2].

---

[1] *G. Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, ed. I, 1892

[2] Unele din teoriile formulate asupra drepturilor subiective au avut puternice influențe asupra juriștilor din toate Statele.

Astfel teoria interesului formulată de *Ihering* a avut repercusiuni și în țara noastră, găsind-o utilizată în diverse locuri. Astfel în Expunerea de Motive a legii

Nu-i putem urma pe această cale și oricât de puternică ar fi argumentarea lor, nu putem elimina din tehnica juridică acest concept, care există ca fenomen de structură în ordonanțarea juridică și care își are importanța lui în construcțiunea dreptului pozitiv [1]).

De altfel cei mai mulți juriști nici nu i-au urmat pe această cale; iar unii din cei, care i-au urmat, au revenit asupra acestei teorii negative. Astfel Prof. *R. Bonnard*, care în prima edițiune a lucrării sale, *Prècis de droit administratif*, acceptase concluziunile negative ale lui *Duguit* asupra dreptului subiectiv, revine în ediținea a doua (1935) și prezintă o teorie asupra căreia trebue să insistăm puțin, întru cât ne va fi de folos mai târziu.

Teoria Prof. R. Bonnard. — Regulele juridice, dreptul obiectiv, spune *Prof. Bonnard*, stabilesc pentru indivizi puteri și datorii, cu care aceștia sunt învestiți, fie de plin drept, fie prin intermediul unor acte juridice sau fapte materiale; aceste puteri și datorii constituesc în totalitatea lor situațiunile juridice, dintre care unele pot avea un caracter general și impersonal, iar altele un caracter individual și subiectiv; spre ex.: situațiunea de proprietar, de căsătorit, de creditor etc.....

Aceste situațiuni juridice implică pentru titularul lor anumite puteri și prerogative recunoscute și îngăduite de ordinea juridică, în baza cărora acesta are posibilitatea de a exercita în mod liber anumite activități materiale sau juridice; spre ex. proprietarul are drept de a se folosi de lucrul său, de a-i culege fructele naturale sau civile, de a-l consuma, distruge, vinde etc.....

Ideia de drept subiectiv este consecința directă a acestor situațiuni juridice. Ea apare atunci când titularul acestor puteri intră în raport cu alte persoane și consistă *în puterea de a cere unui terțiu*

---

din 17 Februarie 1912 asupra Curții de Casație se spune: „Dreptul se opune simplului interes, care e o simplă posibilitate nerecunoscută și negarantată de lege". Ed. oficială a legii, pag. 93—94. De asemenea o găsim și în unele deciziuni judecătorești.

Juriștii italieni dela sfârșitul secolului trecut adoptă o noțiune a dreptului subiectiv asemănătoare. Spre ex.: *Gianquinto*, Corso di diritto publico (1877—1881, cap. III, al. 3) definește dreptul subiectiv: „il interesse assistito, protetto, sanzionato dalla legge".

In schimb Prof. *Ranelletti* înclină spre teoria lui *Jellinek*, când spune că: „Dreptul subiectiv este o putere juridică de a voi, concedată de dreptul obiectiv și al cărui scop este satisfacțiunea unui interes. (Vezi *Ranelletti*, op. cit., pag. 158).

[1]) Asupra principalelor teorii asupra dreptului subiectiv a se consulta: *L. Duguit* (op. cit. tom. I, pag. 179—210) și *R. Bonnard*, Contrôle Jurid., pag. 36 și urm.

îndeplinirea unei activități, acțiune sau abstențiune, de ordin material sau juridic. Ca consecință a acestei puteri de a cere, incumbă terțiului vizat obligațiunea juridică de a da satisfacțiunea acestei exigențe, care la rigoare poate fi realizată prin intermediul unei căi de executiune pusă la dispozițione de dreptul positiv. De aci, definițiunea Prof. *Bonnard*, după care dreptul subiectiv este: *„le pouvoir d'exiger quelque chose d'un tiers..... pouvoir qui procède directement des règles de droit"* [1]).

In modul acesta dreptul subiectiv, — ca putere de a cere ceva — este conceput în funcțiune de raporturile sociale, implicând existența a cel puțin doi factori și anume: un subiect activ al raportului juridic, care trebue să fie titularul acelei puteri de exigență și un subiect pasiv, în sarcina căruia există obligațiunea juridică de a da satisfacțiune exigenței emise.

Dar pentru ca să existe o asemenea putere de exigență și prin urmare un drept subiectiv trebue să se găsească reunite următoarele trei condițiuni: *a)* trebue ca să existe o obligațiune în sarcina subiectului pasiv instituită de ordinea juridică; căci numai dacă această obligațiune este impusă în acest mod, titularul dreptului subiectiv are posibilitatea de a o pretinde și de a o realiza prin intermediul unei căi de drept; *b)* în al doilea rând obligațiunea impusă subiectului pasiv trebue să fi fost instituită de ordinea juridică în vederea unor interese particulare, adică susceptibile de a fi individualizate în persoana unui individ sau a unei anumite categorii de indivizi. Nu se poate concepe drept subiectiv, când obligațiunea este instituită în vederea unor interese pur generale, căci în asemenea caz obligațiunea rămânând pe planul unor interese anonime, generale, nu poate să existe un titular care să poată pretinde realizarea acelei obligațiuni, tocmai din cauză că acestea nu ar putea fi individualizate; *c)* în al treilea rând acela care ar putea pretinde executarea acestei obligațiuni, trebue să fie el însuși titularul direct și personal al unor asemenea interese, căruia prin urmare executarea acelei obligațiuni i-ar aduce un profit personal, căci numai în acest scop s'a instituit obligațiunea de către ordinea juridică.

In modul acesta noțiunea de interes, sub acest dublu aspect, intervine și în teoria Prof. *Bonnard*, dacă nu cu titlul de element esențial, substrat al dreptului subiectiv, dar cel puțin cu titlul de condițiune necesară a acelei puteri de exigență, pe care o implică noțiunea de drept subiectiv.

Distincțiunea între interesul particular și cel general. — Noțiunea de drept subiectiv este în strânsă legătură cu caracterul obli-

[1]) *Bonnard*, Contrôle Jurid., pag. 43 și 53.

gațiunii instituită în sarcina subiectului pasiv al raportului juridic, căci numai dacă această obligațiune este instituită în vederea unor interese particulare, și nu generale, există puterea de exigență, adică drept subiectiv în favoarea titularului ei. In acest caz se pune în mod firesc întrebarea ce se poate înțelege prin interes particular și interes general, și cum putem deosebi unul de altul?

Prof. *Bonnard* căutând să precizeze această distincțiune, crede că interesul general nu ar putea fi un pretins interes colectiv, distinct și separat de interesul individual, particular; el nu ar putea fi decât o sumă a intereselor care există în mod indistinct, pentru fiecare individ în parte, dar care nu sunt individualizate și nici susceptibile de a fi, în persoana unor anumiți titulari; este cu alte cuvinte suma intereselor indivizilor pe care nu-i cunoști și pe care nici nu vrei să-i cunoști în mod individual.

Acestui interes general i se opune interesul particular, care este interesul unuia sau mai multor indivizi, cari se cunosc și pe care ești chemat a-i cunoaște [1]).

Aplicațiunea în fapt însă a acestor criterii este destul de dificilă, când mai cu seamă caracterul interesului nu rezultă în mod clar din dispozițiunile juridice, care instituesc obligațiunea respectivă. In lipsa unor asemenea dispoziții precise, suntem obligați, ca pe cale de interpretare, să stabilim caracterul acestui interes. Ori, în determinarea acestui caracter oricât de obiective ar părea criteriile, ele sunt în funcțiune de anumite elemente subiective și depinzând în mare măsură de conștiința generală publică. Cu deosebire în materie de drept public, unde în mod evident obligațiunile impuse atât particularilor, cât și Administrației, pot fi impuse atât în vederea unui interes general, cât și particular, această dificultate este destul de serioasă.

Această dificultate este însă inerentă tuturor teoriilor juridice, care înaintează cu analiza până la linia lor ultimă de considerațiuni teoretice, când abstracțiunea și generalitatea trebue să înceteze pentru a face loc aplicațiunii practice. Ajunsă într'un asemenea stadiu, analiza științifică, care stabilește condițiuni și criterii obiective, cedează pasul unor aprecieri în mare parte subiective, care sunt destul de variabile, mai cu seamă dacă avem în vedere că regulele juridice sunt reguli normative și că ele se aplică unor indivizi, cari nu sunt agregate mecanice, ci ființe dotate cu o voință conștientă și liberă.

---

[1]) *Bonnard*, Contrôle Jurid., pag. 62.

§ 2. *Noțiunea și condițiunile de existență ale dreptului subiectiv*

Noțiunea dreptului subiectiv. — Viața individului este legată de putința lui de a se folosi de anumite bunuri sau avantaje de ordin material sau moral. In măsura în care aceste bunuri sunt susceptibile, după aprecierea lui, a-i satisface trebuințele, ele constituesc utilități sau valori. Deoparte avem prin urmare individul cu nevoile lui, de altă parte avem aceste bunuri sau valori; din dorința pentru individ de a obține sau menține folosința sau posesiunea acestor bunuri, iau naștere interesele, care având în vedere mulțimea trebuințelor umane pot fi foarte numeroase și variate.

Pentru realizarea acestor interese, individul însă trebue să desfășoare anumite activități materiale sau juridice care implică în mod necesar ideia unor puteri de voință și de acțiune, care în măsura, în care sunt îngăduite de ordinea juridică, constituiesc puteri și interese legitime.

Dar dacă ordinea juridică s'ar limita numai la a permite exercițiul acestor puteri interesele individului ar deveni de cele mai multe ori iluzorii, căci ele ar întâlni concurența altor indivizi, care în măsura în care vor avea forța și interesul, i le vor contesta; iar conflictul de interese ar degenera repede într'un raport de forțe, din care va ieși biruitor cel mai tare. Ori acest lucru primejduește ordinea socială.

De aceea, în măsura, în care aceste puteri se desfășoară în cadrul unor raporturi sociale, ordinea juridică le garantează și le protegueşte, în sensul că ele devin opozabile și celorlalți indivizi. Dacă totuși aceștia le nesocotesc, ordinea juridică a Statului pune la dispoziținea titularilor lor mijloace de constrângere pentru asigurarea respectării lor. In acest caz interesul legitim al individului devine *o putere de a pretinde cuiva o acțiune sau o abstențiune, devine cu alte cuvinte un drept subiectiv.*

Condițiunile de existență ale dreptului subiectiv.—Existența dreptului subiectiv ca putere de a pretinde cuiva o acțiune sau o abstențiune, este însă în funcțiune de ordinea juridică obiectivă Căci numai în măsura în care regulele de drept obiectiv înțeleg nu numai să recunoască și să îngădue aceste puteri și interese, dar chiar să le garanteze și să le proteguiască față de terțele persoane, numai în această măsură poate fi vorba din punct de vedere al dreptului pozitiv de existența unor drepturi subiective în favoarea titularilor respectivi. De obiceiu faptul însuși că aceste puteri sunt recunoscute de ordinea juridică, implică în același timp și proteguirea lor față de terțele persoane, întru cât în general edictarea unei reguli ju-

ridice se face într'un îndoit scop: acela de a arăta individului care îi sunt puterile lui legitime, adică ceea ce îi este permis sau nepermis, și în al doilea rând de a-i proteguí aceste puteri față de celelalte persoane, impunându-le acestora obligațiunea de a respecta puterile individului și de a da satisfacțiunea exigenței emise de el.

Recunoașterea însă a acestei proteguiri juridice a puterilor și intereselor indivizilor, adică a existenții în favoarea lui a unui drept subiectiv, nu este însă întotdeauna ușoară, căci nu întotdeauna edictarea regulei juridice urmărește acest dublu scop. In adevăr se poate concepe foarte bine cazuri când regula juridică urmărește numai reglementarea activității cuiva, individ sau Administrațiuni, în scop de a da satisfacțiune unor anumite interese de ordin general, fără ca prin aceasta să înțeleagă însă a creia în favoarea indivizilor drepturi subiective, cum este spre ex.: în materie penală și cum se întâmplă destul de des în materie administrativă.

In aceste condițiuni problema cea mai importantă este aceea de a ști, când ordinea juridică a înțeles să garanteze puterile și interesele indivizilor în așa mod, ca să corespundă din partea celorlalți indivizi, cu care intră în raporturi, obligațiunea de a da satisfacțiunea exigenții emise de ei. In deslegarea acestei probleme cred că trebue să ne referim la condițiunile stabilite de Prof. *Bonnard* necesare pentru ca să existe drept subiectiv și anume: *a)* trebue ca să existe o obligațiune juridică în sarcina subiectului pasiv de a da satisfacțiune exigenței emise de titularul dreptului; *b)* ca această obligațiune să fie instituită de ordinea juridică în vederea unor interese individuale particulare, iar nu în vederea unor interese generale și anonime. Numai în asemenea condițiuni titularul unor asemenea interese particulare poate avea un drept subiectiv.

Verificarea existenței acestor condițiuni este mai lesnicioasă sau mai grea, după cum este vorba de dreptul subiectiv în raporturile de drept privat și de dreptul subiectiv în raporturile de drept public.

Dreptul subiectiv în materii de drept privat, rezultă în mod neîndoelnic, fie din faptul că ordinea juridică obiectivă recunoaște în mod categoric și direct indivizilor anumite prerogative și puteri; spre ex. când codul civil român, art. 595, dispune că: orice coproprietar poate să înalțe zidul comun, dar e dator a suporta singur cheltuiala, stabilește fără îndoială în favoarea acestei categorii de indivizi un drept subiectiv, întru cât îi corespunde din partea celorlalți o adevărată obligațiune juridică a acestora de a-i respecta acest drept; fie din faptul că stabilește în sarcina unor indivizi anu-

mite obligaţiuni şi datorii, cărora le corespunde celorlalţi, cu care intră în raporturi, adevărate drepturi subiective. Când spre ex. art. 998 din cod. civ. rom., impune unui individ obligaţiunea de a repara prejudiciile cauzate altuia pe nedrept din greşala sa, creează în mod neîndoelnic pentru titularul unor asemenea prejudicii un drept subiectiv la despăgubiri.

Şi într'un caz şi în celălalt existenţa dreptului subiectiv este incontestabilă, întru cât exista o obligaţiune juridică în sarcina subiectului pasiv al raportului juridic şi această obligaţiune este instituită în favoarea unor interese particulare, dreptul privat având tocmai această menire de a reglementa raporturile juridice dintre oameni luaţi în mod individual.

Dreptul subiectiv în materie de drept public. — Situaţiunea este mai dificilă în dreptul public, întru cât obligaţiunile impuse atât particularilor cât şi Statului nu sunt impuse întotdeauna în vederea unor interese particulare, ci de cele mai multe ori în vederea unor interese de ordin general, care nu sunt susceptibile de a fi individualizate, ci rămân pe planul unor interese anonime.

Astfel în materie de obligaţiuni impuse particularilor de legile şi regulamentele de administraţie, existenţa dreptului subiectiv în favoarea unui individ este în raport cu faptul, dacă obligaţiunea este impusă sau nu în vederea unor interese pur generale sau şi particulare. Spre ex.: obligaţiunea impusă unui proprietar de a construi pe o anumită aliniere sau la o anumită înălţime, sau interdicţiunea de a se instala într'un anumit cartier al oraşului industrii insalubre, mecanice etc. dau naştere în favoarea proprietarilor vecini la dreptul de a cere anularea autorizaţiunilor eliberate cu călcarea regulamentelor respective municipale? In primul caz evident că obligaţiunea impusă proprietarului constructor are în vedere interesele edilitare, de estetică ale oraşului care sunt de scop general; în al doilea caz nu se poate nega că interdicţiunea instalării acestor industrii este edictată şi în interesul direct al proprietarilor vecini, ceea ce cred că le creiază un drept subiectiv [1]).

Situaţiunea se prezintă la fel cu obligaţiunile impuse administraţiunii, privitoare la observarea unor condiţiuni de formă, şi formalităţi prealabile pentru săvârşirea actelor administrative. Când aceste condiţiuni sunt stabilite atât în vederea interesului general cât şi în favoarea unor interese particulare respectarea lor poate să fie

---

[1]) Jurisprudenţa Curţii de Casaţie română este în general în acest sens. A se vedea Cas. III, Dec. 914 din 1932, *A. Dinescu*, Jur. Rom. 1932 pag. 329 şi Cas. III Dec. 575/923, *Rujinski*, Jur. Rom. 1923 pag. 359.

pretinsă și de particularii titulari ai unor astfel de interese. Spre ex.: legea impune pentru numirea în unele funcțiuni ținerea unor concursuri, în anumite condițiuni și forme. Aceste condițiuni sunt impuse nu numai în vederea interesului general de a asigura selecțiunea între candidați, dar și în vederea interesului candidaților de a se asigura o selecționare imparțială; nerespectarea acestor forme dă acestora dreptul de a ataca în justiție valabilitatea lor.

In modul acesta se poate constata existența dreptului subiectiv în materie de drept public și în special administrativ.

PARTEA II-a

EVOLUȚIUNEA ISTORICĂ

A

CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ROMÂN

PARTEA A DOUA

EVOLUȚIUNEA ISTORICĂ A CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ROMÂN

Contenciosul administrativ Român, în forma lui de astăzi este în mare parte rezultatul unei evoluțiuni istorice, care s'a desfășurat în mod treptat sub influența necesităților specifice țării noastre; de aceea, înainte de a începe studiul sistemului astăzi în vigoare, voiu încerca să schițez într'o scurtă privire momentele evoluțiunii lui în trecut.

Contenciosul administrativ a apărut destul de târziu în organizațiunea noastră juridică. Nici nu putea fi vorba de o asemenea instituțiune, câtă vreme nu există nici măcar pentru judecarea litigiilor dintre particulari o putere judecătorească propriu zisă. Pentru prima oară Convențiunea dela Paris dela 7 August 1858, care consacră pentru prima oară în toată plenitudinea principiul separațiunii puterilor, — admis doar sub o formă rudimentară de Regulamentul Organic, — prevede înființarea unei puteri judecătorești propriu zise, compusă din adevărați magistrați, cărora trebuia să li se acorde în mod progresiv inamovibilitatea.

Inainte de această data nu putea fi în consecință vorba de un contencios administrativ. Singura proteguire, pe care o puteau găsi particularii, contra abuzurilor, — care nu erau mici ale vechiului regim,— ale funcționarilor și organelor de administrațiune, era plângerea ierarhică la înalții dregători ai Principatelor și în special la Domn; și aceasta încă de cele mai adesea ori, sub formă primitivă a plângerilor înaintate ocazional Domnului în călătoriile făcute în țară, de unde a rămas probabil expresiunea: *a ieșit cu jalba în proțap.*

Sub imperiul Convenţiunii dela Paris şi către sfârşitul domniei lui Cuza-Vodă, s'au săvârşit în Ţara Românească o serie de reforme de o importanţă covârşitoare, care au îndrumat-o către organizaţiunea unui adevărat Stat modern. Această mişcare reformatoare s'a întins şi în domeniul justiţiei administrative, creindu-se după modelul francez al timpului un Consiliu de Stat, ca organ consultativ pe lângă Guvern şi având în acelaşi timp şi atribuţiuni de Contencios administrativ.

De atunci şi până astăzi, Contenciosul administrativ român a suferit o evoluţiune, care poate fi împărţită în trei perioade:

1. Prima perioadă dela 1864—1866, de scurtă durată, şi care se caracterizează prin existenţa unui tribunal administrativ, care era Consiliul de Stat.

2. A doua perioadă dela 1866—1905, care se caracterizează prin desfiinţarea Consiliului de Stat şi atribuirea Contenciosului administrativ instanţelor judecătoreşti ordinare, potrivit dreptului comun.

3. A treia perioadă dela 1905 şi până astăzi, care se caracterizează cu o mică întrerupere, prin menţinerea atribuţiunilor de contencios administrativ ale tribunalelor ordinare şi prin crearea unui contencios mai larg, atribuit unor anume organe ale puterii judecătoreşti în baza unor legi speciale şi chiar texte constituţionale.

CAPITOLUL I

Prima perioadă a Contenciosului administrativ român 1864—1866

Consiliul de Stat

Organizare. — Prin legea dela 11 Februarie 1864 se înfiinţează un Consiliu de Stat, ca organ cu caracter consultativ pe lângă Guvern. El era compus dintr'un vicepreşedinte şi 9 membri numiţi de Domn şi putând fi revocaţi tot de dânsul pe baza unui jurnal al Consiliului de Miniştri, preşedinte fiind chiar Domnul, care de fapt însă nu a prezidat niciodată. Membrii Consiliului de Stat trebuiau să fie numiţi de preferinţă dintre persoanele, care prin capacitatea şi varietatea cunoştinţelor lor reprezentau trebuinţele diverselor ramuri de administraţiune publică, indicându-se chiar o serie de demnităţi administrative şi judiciare, care calificau pe aceia ce le ocupaseră, să fie numiţi cu preferinţă ca membri ai Consiliului de Stat.

Pe lângă membrii titulari, Consiliul mai avea și 9 auditori, însărcinați cu studierea afacerilor și dintre cari eventual se puteau recruta viitorii membri.

Atribuțiunile Consiliului de Stat erau de trei categorii:

a) In materie *legislativă*, Consiliul de Stat prepara sau cel puțin trebuia să fie consultat asupra tuturor proiectelor de legi, cu excepțiunea celor bugetare și alte câteva; rol destul de important, dacă ținem seamă că art. 6 al Convenției dela Paris și art. 3 al Statutului desvoltător dela 2 Iulie 1862, nu recunoștea decât inițiativa Domnului în ce privește prezentarea proiectelor de legi;

b) In materie *administrativă*, Consiliul de Stat era un organ consultativ al Guvernului; trebuia să fie consultat asupra proiectelor de regulament, care puteau fi alcătuite chiar de el, precum și asupra multor chestiuni de ordin administrativ, art. 45 al legii, indicând o listă destul de mare de chestiuni administrative, asupra cărora Guvernul trebue să-l consulte. De asemenea funcționa și ca instanță disciplinară pentru judecarea funcționarilor publici, putând propune pedepse de această natură;

c) In al treilea rând, Consiliul de Stat avea atribuțiuni de contencios administrativ.

Atribuțiunile de contencios administrativ ale Consiliului de Stat, erau de două feluri:

1. In primul rând Consiliul de Stat avea o competență în baza legii sale organice, care prin art. 51 hotărăște că: particularii și persoanele juridice, care sunt vătămate în *interesele* lor prin vreo măsură administrativă, pot reclama la Consiliul de Stat, indicându-se în alineatele finale autoritățile, ale căror deciziuni puteau fi astfel atacate, și anume: hotărîrile ministrilor date cu exces de putere și cu călcarea legilor și regulamentelor, hotărîrile sau actele de executare ale prefecților sau altor agenți administrativi, date cu călcarea de legi și regulamente, hotărîrile comisiunilor de lucrări publice.

Se stabilește prin acest articol o competență destul de generală și multiplă a Consiliului de Stat; și dacă la acest articol mai adăugăm și art. 26, care hotărăște că reclamațiunile ridicate de particulari pentru apărarea intereselor lor în cazurile anume determinate de legi, dacă n'au găsit îndestulare în termen de 15 zile, pot fi deferite Consiliului de Stat, care va intra direct în examinarea lor, competența lui apare și mai largă.

Se creia cu alte cuvinte în aceste condițiuni limitate un recurs pentru exces de putere la Consiliul de Stat, analog într'o oarecare măsură cu recursul la Consiliul de Stat francez, întru cât putea fi intentat de acei care erau *vătămați numai în interesele lor.*

2. In al doilea rând Consiliul de Stat mai este competent, conf. art. 49 din lege, a judeca toate litigiile care îi vor fi deferite de anumite legi. In fapt Consiliul de Stat a exercitat o asemenea competență, *de judecător de atribuțiune*, în baza art. 27 din legea dela 15 August 1864 pentru regularea proprietății rurale, care dispune că: Consiliul de Stat se rostește în ultimă instanță asupra recursului în contra deciziunilor consiliilor județene, sau comitetelor permanente, care erau organe de aplicațiune a reformei agrare [1]).

3. In al treilea rând Consiliul de Stat exercită și un contencios de interpretare, întru cât, conf. art. 52, particularii se puteau adresa direct la Consiliul de Stat spre a cere interpretarea unui decret, regulament sau ordonanță date în materii administrative, și prin care s'ar atinge interesele altor particulari.

Valoarea deciziunilor de contencios administrativ ale Consiliului de Stat. — Faptul că Consiliul de Stat avea o dublă competență: una pe baza legii sale organice și alta deferită prin legi speciale avea o importanță specială în ce privește valoarea deciziunilor sale; în adevăr, în conformitate cu art. 49, numai în cazul când Consiliul de Stat judeca afacerile deferite lui prin o lege specială, cum a fost legea agrară citată, hotărîrile lui erau definitive, judecând în primă și ultimă instanță, în celelalte cazuri prevăzute de art. 51 din legea lui organică, hotărîrile lui aveau caracter consultativ (art. 50), într'un dublu sens: *a)* ele nu închideau drumul jurisdicțiunii tribunalelor ordinare, decât în cazurile anume determinate de legi sau când părțile dădeau înscrisă mulțumire de hotărîrile Consiliului; *b)* în al doilea rând deciziunile Consiliului de Stat nu erau adevărate hotărîri judecătorești, beneficiind de autoritatea lucrului judecat, ci nu mai niște avize, hotărîrea definitivă aparținând guvernului, căruia îi era supus avizul spre confirmare.

In această fază Consiliul de Stat exercita o *justiție reținută*, cum de altfel exercita la acea vreme și Consiliul de Stat francez, care servise în mare parte ca model legiuitorului român [2]).

---

[1]) In fapt Consiliul de Stat, în scurtul timp cât a funcționat a judecat mai mult recursuri de această natură, întru cât din cele 417 dosare rămase dela Consiliul de Stat peste 300 cuprind recursuri agrare și numai vreo 20 sunt introduse pe baza art. 51 a legii sale organice.

[2]) Se pare că acest caracter de aviz al deciziunilor Consiliului de Stat nu rezultă în mod destul de lămurit din textul legii, întru cât art. 50, care declară că asemenea hotărîri au caracterul consultativ, trimete la art. 34 al legii, trimetere de altfel greșită, întru cât în realitate era vorba de art. 33, care se ocupă însă numai de faptul că deciziunele Consiliului nu închideau calea jurisdicțiunii tribunalelor ordinare.

Legea se ocupă apoi de modul de funcționare al Consiliului, hotărând că în ce privește procesele de contencios, deliberațiunile vor fi publice, fără participarea miniștrilor la ședințele consiliului și cu concluziuni orale sau scrise puse direct de parte sau prin avocat. Proiectul de regulament se ocupă cu reglementarea mai amănunțită a procedurii, fără însă a trimete la procedura civilă de drept comun, care nu era încă unificată.

In rezumat Consiliul de Stat, nici prin compunerea lui, nici prin competența lui, nu era un adevărat tribunal în înțelesul strict al cuvântului; el realiza o instituțiune intermediară între administrațiunea consultativă și tribunalele administrative, așa cum acestea s'au desvoltat în faza lor finală în țările care au conservat această jurisdicțiune.

Atribuțiunile legislative ale Consiliului de Stat. — Consiliul de Stat a avut în fapt însă o activitate mult mai importantă în materie legislativă, deși prin art. 1 al legii se declară categoric că Consiliul de Stat nu are atribuțiuni legislative. Totuși în baza art. 18 al Statutului desvoltător al Convențiunii dela Paris din 2 Mai 1864, dată în urma loviturii de stat dela aceeași dată, inspirat de altfel din art. 58, al. 2 al Constituțiunii franceze din 14 Ianuarie 1852, dată în urma loviturii de stat a lui Napoleon al III-lea, Consiliul de Stat a exercitat în mod efectiv atribuțiuni legislative. In adevăr, acel articol prevedea că „Decretele ce până la convocarea noii adunări se vor da de Domn, după propunerea Consiliului de Miniștri și a Consiliului de Stat ascultat, vor avea puterea de lege". In baza acestui articol Cuza-Vodă, lipsindu-se de Adunarea parlamentară, a promulgat pe cale de decret-lege toate acele legi de importanță covârșitoare pentru desvoltarea Statului Român, cum a fost: Codul civil, legea agrară, legea instrucțiunii publice, comunală, județeană etc.....

Desființarea Consiliului de Stat. — Consiliul de Stat a avut o existență foarte scurtă. După doi ani de funcționare a fost desfiin-

---

Totuși caracterul acesta rezultă în mod neîndoelnic din raportul alcătuit de *Vasile Boerescu* (citat de An. Teodorescu, Tratat de drept ad-tiv, vol. II, pag. 226, nota 1), cât și din modul cum și-au înțeles misiunea membrii consiliului. Astfel Consiliul de Stat, însărcinând o comisiune cu redactarea proiectului lui de regulament, raportorul comisiunii„ *G. Apostoleanu*, spune în raportul lui: „Comisiunea a crezut că din spiritul legii urmează că adevăratul judecător contencios este însuși șeful Statului; iar Consiliul nu face altceva decât dă un aviz formulat într'un proiect de decret". (Acest raport nepublicat se găsește la Arhivele Statului). De asemenea în puținele afaceri de această natură judecate de Consiliul de Stat *„Incheierile în Contențios"*, se terminau prin însărcinarea dată Vicepreședintelui Consiliului de a comunica încheierea Președintelui cabinetului, pentru ca supuindu-se Măriei-Sale spre întărire, să se reguleze conform legii.

țat prin art. 131 al Constituțiunii din 1866, care prevedea că „Consiliul de Stat va înceta să mai existe de îndată ce se va vota legea menită să prevadă autoritatea chemată a-l înlocui în atribuțiunile sale". Ori această lege s'a votat la câteva zile după promulgarea Constituțiunii și anume la 9 Iulie 1866 [1]).

Ostilitatea împotriva Consiliului de Stat nu s'a oprit însă aci, ci s'a manifestat și mai târziu și anume în art. 130 al Constituțiunii din 1884, care dispunea ca: „Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se va mai putea înființa".

Care a fost cauza acestei ostilități, care a adus la desființarea Consiliului de Stat și la interdicțiunea de a se mai putea reînființa în viitor, înlăturându-se prin aceasta în sistemul român posibilitatea înființării unei jurisdicțiuni administrative propriu zise deosebită de puterea judecătorească?

S'au atribuit mai multe cauze acestei ostilități [2]); cele mai întemeiate credem că sunt acelea datorite resentimentului, pe care membrii Constituțiunii din 1866 l'au avut față de o instituțiune, care se arătase în fapt prea dependentă de guvern și care mai mult încă ajutase pe acesta în politica sa dictatorială în intervalul dela 1864—1866, când Consiliul de Stat a înlocuit Parlamentul în elaborarea legilor.

De altfel la acea epocă în opiniunea juridică europeană era un curent general de ostilitate în contra tribunalelor administrative, și în special în contra Consiliului de Stat, datorit la două cauze: în primul rând prin compunerea și organizarea lor, aceste tribunale erau prea dependente față de puterea guvernamentală și nu ofereau destulă garanție de imparțialitate și independență în judecarea acestor procese, garanție pe care în schimb o oferea în măsură mult mai mare organele puterei judiciare; în al doilea rând ostilitatea se mai întemeia pe faptul că aproape în toate statele, unde exista un Consiliu de Stat, acesta a servit la un moment dat drept instrument a unei politici dictatoriale, care a dus cel puțin în mod temporar la împiedecarea funcționării normale a puterii legislative parlamentare. Acest lucru a dus la desființarea tribunalelor administrative și în alte State, spre ex.: în Italia, ceea ce s'a făcut prin legea dela 20 Martie 1865 și la atribuirea contenciosului administrativ puterii judecătorești propriu zise.

---

[1]) Activitatea Consiliului de Stat în materie de contencios administrativ a fost extrem de redusă în acei doi ani de existență. In afară de cele vreo 300 recursuri în materie agrară, numărul proceselor de contencios administrativ propriu zis se ridică abia la vreo douăzeci, dintre care numai patru au fost admise, câteva respinse, iar restul soluționate prin declinare de competență.

[2]) Vezi: *An. Teodorescu*, Tratat drept ad-tiv, vol. II, pag. 231.

In scurtul timp de doi ani cât a funcționat, Consiliul de Stat român nu a avut posibilitatea să-și dea adevărata măsură a utilității lui, nici nu-și putuse completa organizarea prin facerea regulamentului lui, care a rămas în stare de proiect și nici nu-și putuse modifica legea de organizare, care coprindea multe nepreciziuni și inadvertențe, pentru care se alcătuise chiar și un proiect de lege. Desființarea lui a avut drept rezultat, de a lipsi pe particular de un judecător propriu zis în conflictele lui cu administrațiunea, de un organ care să reprime abuzul și arbitrarul administrativ, și care prin autoritatea și prestigiul lui ar fi făcut poate ca aspectul administrației noastre să fi fost astăzi altul.

CAPITOLUL II

A doua perioadă a Contenciosului administrativ român 1866—1905

§ 1. *Contenciosul administrativ atribuit tribunalelor de drept comun*

Legea pentru repartizarea atribuțiunilor Consiliului de Stat dela 9 Iulie 1866. — Constituțiunea din 1866, dispunând desființarea Consiliului de Stat, dădea în sarcina unei legi ordinare repartizarea atribuțiunilor lui. Prin aceasta legiuitorul connstituant se depărtează de Constituțiunea belgiană din 7 Februarie 1831, pe care o avusese în vedere și care cuprindea trei articole, care nu au mai fost reproduse în textul român. Astfel art. 92 și 93 din cons. belgiană stabilea principiul că tribunalele judiciare sunt competente a judeca toate contestațiunile relative la drepturile civile și politice, cu excepțiunile stabilite prin lege privitoare la cele din urmă; iar art. 107 împuternicea Curțile și Tribunalele să nu aplice deciziunile și regulamentele generale, provinciale și locale, decât dacă sunt conforme legilor.

Aceste două articole ale constituțiunii belgiene sunt socotite ca alcătuind baza contenciosului administrativ belgian, atribuit puterii judiciare, și învestind-o pe aceasta cu dreptul de a înlătura aplicațiunea unui act administrativ ilegal (excepțiunea de ilegalitate), fără a le recunoaște însă, dar nici refuza în mod expres, dreptul de a le anula; jurisprudența însă interpretând restrictiv aceste texte nu și-a recunoscut niciodată acest drept de anulare.

Spiritul, care a însuflețit legiuitorul constituant belgian, atunci când a luat aceste măsuri, a fost fără îndoială determinat de un sen-

timent de ostilitate evidentă în contra tribunalelor administrative, ca o reacțiune a opiniunii publice contra autoritarismului guvernamental, care a dominat în Belgia în timpul regimului francez până la 1814 și în timpul regimului olandez dela 1814—1830. Ca rezultat al acestui spirit și ca o măsură de a împiedeca pe viitor revenirea la un sistem absolutist ca cele anterioare, s'a deferit contenciosul administrativ puterei judecătorești, ca un organ, care ar asigura mai bine respectarea drepturilor individuale, fără ca să prezinte în același timp primejdia eventuală a unui organ, care să servească drept instrument în mâna guvernului.

Constituantul român, desființând Consiliul de Stat, dovedește același spirit de ostilitate față de tribunalele administrative, fără ca totuși de nicăieri să rezulte intențiunea lui de a deferi contenciosul administrativ tribunalelor judiciare. Totuși manifestarea ideilor juridice dela acea epocă din țara noastră ne dovedește în mod neîndoelnic existența unei convingeri categorice că tribunalele ordinare sunt chemate în mod firesc a judeca și litigiile dintre particulari și administrațiune. Astfel art. 33 din legea Consiliului de Stat din 1864 arată în mod categoric că hotărîrea Consiliului de Stat nu închide drumul jurisdicțiunii tribunalelor ordinare, decât în anume cazuri, ceea ce ne dovedește că există convingerea unei competențe generale a acestor tribunale în materie de contencios administrativ, față de care competența Consiliului de Stat apărea accesorie și excepțională [1]).

De aceea, când la 9 Iulie 1866, după câteva zile dela promulgarea Constituțiunii, apărea legea pentru repartizarea atribuțiunilor Consiliului de Stat și deferea pe cele de contencios administrativ tribunalelor ordinare potrivit regulelor ordinare — cu excepțiunea recursurilor în materie agrară care erau deferite Curților de Apel—nu se făcea altceva, decât se consacra în toată plenitudinea acest curent al opiniunii juridice române. Cu votarea acestei legi se începe o nouă perioadă în evoluțiunea Contenciosului administrativ român.

§ 2. *Atribuțiunile instanțelor de drept comun în materie de contencios administrativ*

Legea din 9 Iulie 1866 atribuind competența contencioasă a Consiliului de Stat tribunalelor ordinare, arată că această competență se va exercita potrivit regulelor ordinare. Ori, în afară de

[1]) Aceeași părere rezultă din raportul lui *V. Boerescu* la proiectul acestei legi. Vezi *An. Teodorescu*, Trat. dr. adm., vol. II, pag. 226, notă.

această lege și de art. 33 al legii Consiliului de Stat, despre care ne-am ocupat mai sus, nu există niciun alt text de lege, care să se ocupe de competența tribunalelor de drept comun în această materie. In lipsa unor asemenea texte, competența lor s'a format pe cale jurisprudențială din interpretarea principiilor generale juridice și a unor texte legislative în legătură indirectă cu această problemă. Mai cu seamă că legea din 9 Iulie 1866, deferind tribunalelor atribuțiunile de Contencios administrativ ale Consiliului de Stat, care consistau în dreptul de a judeca plângerile celor vătămați *în interesele* lor prin actele administrative specificate, le-a deferit în realitate o competență pe care tribunalele ordinare nu o aveau și pe care nu au avut-o niciodată, ele fiind competente a judeca numai vătămările de drepturi, iar nu și cele de interese.

Competența pe care Puterea judecătorească și-a recunoscut-o în această materie, prezintă către sfârșitul acestei perioade următoarele caracteristice și anume: Se pare că se făcea o distincțiune între actele de gestiune, acte cu caracter contractual de administrare a patrimoniului Statului și actele de autoritate făcute în calitate de putere publică, deși această distincțiune nu rezultă în mod categoric din vreo concepțiune de ordin general adoptată în deciziunile jurisprudențiale și deși termenul de act de autoritate și de gestiune nu era încă cunoscut și utilizat. In ce privește procesele relative la actele de gestiune, procese asemănătoare celor dintre particulari, tribunalele și-au recunoscut o capacitate deplină de a le judeca și de a trage toate consecințele necesare; în ce privește însă actele de autoritate și-au recunoscut o competență redusă și anume nu se socoteau competente să anuleze un asemenea act, ci apreciau numai în mod indirect legalitatea actului, mai cu seamă sub raportul cauzării injuste de prejudicii și acordau despăgubiri pentru pagubele constatate [1]).

Motivele care au determinat adoptarea unei asemenea interpretări trebuesc căutate de sigur în considerațiuni de ordin constituțional, deși menționez încăodată că nu găsim deciziuni care să discute această chestiune în mod general și teoretic. S'a considerat anume că a se recunoaște puterei judecătorești acest drept de anulare, ar depăși competența ei normală și ar încălca principiul separațiunii puterilor. Deși, această interpretare pare că este prea riguroasă din punct de vedere logic și istoric, și nu corespunde în mod logic modului în care a fost concepută în mod inițial această separațiune, cel pu-

[1]) Vezi Expunerea de motive a legii de reorganizare a Curții de Casație din 17 Februarie 1912, datorită, după cum se știe *Prof. Paul Negulescu*. Ediția oficială, 1912, pag. 51, notă.

țin în sistemul englez, în care nu se exclude un control reciproc al puterilor [1]), totuși nu-i mai puțin adevărat, că acesta a fost punctul de vedere al opiniunii juridice românești din acele timpuri.

La această interpretare riguroasă se adaugă și— unele texte legislative, cum era art. 108 și 109 din codul penal, care supunea la diverse pedepse pe judecătorii care vor suspenda executarea legilor sau vor trece peste competența lor poprind executarea ordinelor emanate dela Administrațiune sau se vor fi amestecat în materii date de legi autorităților administrative.

In schimb pe baza principiilor de drept comun și a interpretării unor texte legislative în vigoare, tribunalele și-au recunoscut competența a judeca legalitatea actelor administrative pe cale de excepțiune, precum de a judeca și cererea de despăgubiri civile în contra administrațiunilor publice.

A) **Aprecierea pe cale de excepțiune a legalității actelor administrative.** In sistemul nostru legislativ din această perioadă lipsea un text de valoarea și importanța art. 107 din constituiunea belgiană de care ne-am ocupat mai sus, și care autoriza puterea judecătorească să aplice actele și regulamentele administrative numai dacă sunt legale și care constituie în dreptul belgian fundamentul general și juridic al excepțiunii de ilegalitate.

Excepțiunea de ilegalitate era însă parțial consacrată în materie de regulamente municipale cu caracter represiv de art. 385, al. 9, din codul penal român, care prevede că: „se vor pedepsi cu amendă, acei care vor călca regulamentele făcute după lege, (legalement faits)", care articol de altfel nu este decât reproducerea art. 471, al. 15, codul penal francez. In baza acestui text tribunalele erau împuternicite să cerceteze legalitatea acestor regulamente și să înlăture aplicațiunea lor în cazul dedus în instanță, admițând cu alte cuvinte excepțiunea de ilegalitate invocată de reclamant.

Această posibilitate de a aprecia pe cale de excepțiune legalitatea unui act administrativ nu s'a limitat însă numai la acest caz, ci s'a întins și la alte cazuri de acte administrative chiar cu caracter individual, deși, trebue să o recunoaștem, aceasta s'a făcut în modul cu totul timid și redus și mai mult ca o consecință a dreptului de a judeca acțiunile în despăgubiri contra administrațiunilor publice, drept pe care tribunalele noastre și l'au recunoscut în mod categoric [2])

---

[1]) Vezi asupra acestei interpretări a principiului separațiunii puterilor: *R. Bonnard*, Contrôle Jurid., pag. 99.

[2]) Astfel Cas. I, dec. Nr. 279/1879, *Ecat. Procopiu*, (Bul. Cas. 1879, pag. 707).

Această generalizare a dreptului tribunalelor obicinuite de a aprecia pe cale de excepțiune legalitatea tuturor actelor administrative a fost confirmată ulterior printr'un text de lege și anume prin art. 35, alin. final al legii din 17 Februarie 1912, pentru reorganizarea Curții de Casațiune, care dispunea că: tribunalele ordinare nu se pot pronunța asupra ilegalității unui act administrativ de autoritate decât pe cale de excepțiune.

B) **Dreptul tribunalelor ordinare a judeca cererea de despăgubiri contra autorităților administrative.** — In această a doua perioadă singurul lucru pe care tribunalele îl puteau ordona, alături de refuzul de a aplica un act ilegal, era acela de a acorda daune particularilor prejudiciați, fără a pronunța însă anularea lui. Inspirate fără îndoială de marele principiu de echitate, în baza căruia oricine cauzează din vina lui pe nedrept altuia un prejudiciu, este obligat a-l repara și în lipsa unui text categoric, care să proclame această responsabilitate a Statului, tribunalele noastre au aplicat în relațiunile dintre particulari și Stat art. 998 și urm. din Codul civil român (corespunzător art. 1.382 și urm. din Cod. civ. francez), care cuprinde tocmai consacrarea acestui înalt principiu de echitate. S'a întâmplat cu alte cuvinte și la noi același fenomen, care a avut loc în Franța, când acțiunile în despăgubiri intentate în contra Statului erau de competința tribunalelor ordinare și când acestea, sub influența unor autorități remarcabile în materie de drept civil, cum era *Marcadé, Aubry și Rau, Laurent*, au adoptat aceeași teză civilistă în rezolvarea problemei responsabilității civile a Statului.

In această fază civilistă fundamentul legal al obligațiunii de responsabilitate a Statului era tras din aceste articole ale Codului civil, aplicându-se Statului teoria generală a culpelor în materie civilă. Statul este declarat responsabil de pagubele cauzate particularilor în baza prezumției de culpă a patronilor, *culpa in eligendo* sau *culpa in vigilando*, în alegerea sau supravegherea prepușilor lor, care din vina lor au cauzat altora un prejudiciu nedrept; cu alte cuvinte se aplică Statului principiile responsabilității delictuale sau quasi-delic-

---

Tribunalul nu ține seamă de un act administrativ, în specie o autorizare de construcțiune, într'un proces intervenit între doi particulari, Curtea de Casație hotărînd: „că instanțele judecătorești de fond au fost în drept de a examina și judeca această chestiune, deoarece de câte ori prin luarea unei dispoziții a consiliului comunal se vatămă vreun drept al unei părți, acea parte poate recurge la instanțele judiciare, care urmează a se pronunța asupra dreptului vătămat".

tuale din codul civil, bazate pe noțiunea de culpă a agentului, care a cauzat prejudiciul [1])

Trebue însă să menționez că această teză civilistă, care a fost admisă în Franța, cât timp judecarea acestor litigii era de competența tribunalelor judiciare, a fost părăsită de îndată ce judecarea acestora a trecut la Consiliul de Stat, care a sustras materia aceasta aplicațiunii regulelor de drept privat, supunând-o unor reguli speciale de drept public. Această schimbare de jurisprudență, care a avut loc în urma unei deciziuni celebre a Tribunalului Conflictelor *Arrêt Blanco*, 1 Fèvrier 1873, a așezat ideia de responsabilitate a Statului pe o bază mai largă decât aceea de culpă subiectivă imputabilă unui agent, a dreptului civil. Jurisprudența franceză a admis în acest mod ideia unei responsabilități a Statului, bazată pe existența unei neregularități de o anumită gravitate în activitatea administrativă. In asemenea condițiuni s'a decis că responsabilitatea Administrațiunii este angajată „când dauna rezultă dintr'o *rea organizare a serviciului public sau dintr'o funcționare a lui defectuoasă*, și aceasta fără ca să fie necesar ca să existe o culpă din partea vreunui agent administrativ [2]) ; cu alte cuvinte baza responsabilității este ceea ce se numește *culpa serviciului*, în afară de orice ideie de culpă individualizată în persoana vreunui agent administrativ.

Această noțiune a culpei serviciului a constituit și constitue încă și astăzi baza generală a responsabilității Statului, așa cum a determinat-o jurisprudența Consiliului de Stat francez. Totuși în unele cazuri izolate și din dorința de a da o protecțiune și mai eficace drepturilor particularilor, Consiliul de Stat în unele din deciziunile lui a depășit noțiunea culpei serviciului, admițând o bază mult mai largă

---

[1]) Avem între altele următoarele deciziuni în acest sens: Cas. I, Dec. Nr. 239/1880, *Frații Antache*, Bul. Cas. 1880, pag. 282; Cas. I, Dec. Nr. 19/1882, *Min. Finanțe cu Comitetul permanent Vâlcea*, Bul. Cas. 1882, pag. 31, Cas. I, Dec. Nr. 300/1884, *Mih. Cosâmbescu*, Bul. Cas. 1884, pag. 706. Cas. I, Dec. Nr. 104/1884, *A. Zehender*, Bul. Cas. 1884, pag. 243; Cas. I, Dec. Nr. 308/1885, *G. Bassarabeanu*, Bul. Cas. 1885, pag. 671; Cas. I, Dec. Nr. 200/1898, *G. G. Meitani*, Bul. Cas. 1898, pag. 727.

Cas. I, Dec. Nr. 199/1893, *C. Leonda*, Bul. Cas. 1893, pag. 549, condamnă Statul la plata unor daune civile întru cât urmărise averea unui particular pentru fapte inexistente și procedase la vânzare fără să se fi îndeplinit formalitățile prevăzute de legile fiscale de urmărire, prescriptele verbale de urmărire nefiind comunicate celui în drept conform legii.

In deciziunile: Cas. I, Nr. 445/1890, *S. Ștefănescu*, Bul. Cas. 1890, pag. 1424 și Cas. I, Dec. Nr. 26/1890, *Drexler*, Bul. Cas. 1890, pag. 38, primăriile unor comune sunt condamnate la daune pentru refuz de autorizație de construcție sau împiedecare de lucrări.

[2]) *Bonnard*, Prècis Droit ad-tif, pag. 92.

întemeiată pe ipoteza unor prejudicii speciale și excepționale suferite de particulari și mergând uneori până la ideia unei responsabilități bazată pe noțiunea de risc excepțional și anormal.

Jurisprudența în această materie a Curții de Casație române a rămas în general staționară, deciziunile ei întemeindu-se și astăzi chiar pe teoria civilistă a responsabilității Statului, în ceea ce avea mai restrictiv această teorie, și anume pe noțiunea de culpă a Statului ca comitent, și bazată la rândul ei pe culpa prepușilor lui. Trebue totuși să menționez că în această perioadă transitorie a contenciosului nostru administrativ (1866—1905) și într'un timp, când nici Consiliul de Stat nu mersese atât de departe în jurisprudența lui, Curtea noastră de Casațiune, într'o serie de câteva deciziuni, se depărtează de această noțiune restrictivă de culpă subiectivă, ca bază a responsabilității Statului și admite o răspundere a Statului, nu numai când nu i se poate nimănui imputa în mod precis vreo culpă sau ilegalitate, dar chiar când dauna produsă particularului este comisă de Stat în exercițiul unei activități normale și legale, dar care cauzează particularilor prejudicii speciale și excepționale.

Astfel, prin dec. Cas. I Nr. 51 din 1879, *Ripsina Agem*, (Bul. Cas. 1879, pag. 101), se decide: „că este constatat că prin înălțarea străzii în fața caselor intimatei s'a cauzat un prejudiciu, deoarece zidul prinzând umezeală, amenință construcțiunea, considerând că dacă primăria, în interesul general al orașului, a fost în drept de a face o asemenea lucrare, nu este mai puțin adevărat că și intimata suferind un prejudiciu la proprietatea sa din faptul înălțării, este asemenea în drept a cere daunele cauzate etc...".

De asemenea Cas. I, dec. Nr. 242/1894, *I. Dobrescu* (Bul. Cas. 1894, pag. 293), hotărăște următoarele: „Statul, ca putere executivă, este răspunzător în principiu de pagubele ce ocazionează atunci când învestit cu putere suverană comandă oarecari măsuri în numele ordinei sociale și siguranței publice sau a conservării sau a prosperității Statului și această responsabilitate nu încetează decât în caz de forță majoră". In speță era vorba de măsurile luate de autoritatea militară și prin care se dispusese vărsarea băuturilor alcoolice ale reclamantului care locuia într'un sat unde nu a fost răscoală; dar ca măsură de prevedere pentru a împiedeca întinderea răscoalei eventuale.

In același sens, într'o speță identică, Dec. Cas. I Nr. 392/1895 *N. Pascu* (Bul. Cas. 1895, pag. 693).

In toate aceste trei deciziuni, deși în fapt Curtea își întemeiază concluziunile tot pe art. 998 și următorii din codul civil, totuși, după cum se poate ușor vedea, se admite o responsabilitate în afară de cadrul codului civil, întru cât nu numai că în speță nu se face dovada vreunei culpe a vreunui prepus al Statului, ci se acordă daune, deși Statul sau Primăria a lucrat în conformitate cu drepturile sale, pentru motivul că particularii au suferit pe nedrept un prejudiciu etc.

Hotărînd astfel Curtea de Casație arată o instinctivă înțelegere a faptului că responsabilitatea Statului pentru daunele ocazionate de funcționarea serviciilor publice nu trebue să fie judecată după principiile exclusive ale dreptului

civil, fiind o materie specială, care are a se rezolva, după cum spune Tribunalul Conflictelor în *Arrêt Blanco*, după regulele și necesitățile ei speciale și proprii.

Trebue să menționăm însă că asemenea deciziuni nu au făcut jurisprudență constantă și Curtea de Casație, în multe din deciziunile ei actuale se menține la vechea concepțiune civilistă, interpretată în mod cât se poate de restrictiv, cum este dec. Cas. I, Nr. 920/1933, *Schubert*, P. S. 1934, pag. 105, prin care se refuză despăgubiri unui ofițer schilodit în timpul unor exerciții militare, pe motiv că soldatul, din cauza căruia se produsese accidentul, nu era un prepus al Statului. Dar asupra acestei importante chestiuni vom reveni mai departe.

3. **Insuficiența sistemului de contencios administrativ atribuit tribunalelor obișnuite potrivit regulelor de drept comun.** — Contenciosul administrativ așezat pe această bază era neîndestulător. Pe măsură ce viața administrativă se desvolta și se complica, pe măsură ce particularii deveneau tot mai conștienți de drepturile și de rolul lor în viața Statului, nemulțumirile contra acestui sistem se înmulțeau și odată cu ele cererile din ce în ce mai numeroase pentru înființarea unui sistem mai larg și mai complet [1]).

Era neîndestulător acest sistem, pentrucă pe deoparte aprecierea legalității numai pe cale de excepțiune implică în totdeauna existența unui proces, pentru ca pârîtul, înfrângând măsurile administrațiunii, să poată invoca ilegalitatea actului administrativ, ca un mijloc de apărare, — cale plină de riscuri —; iar pe de altă parte nici nu putea aduce o proteguire desăvârșită drepturilor individuale, întru cât de foarte multe ori particularul avea un interes evident la anularea însăși a actului administrativ vătămător, și să fie astfel restabilit în drepturile lui.

In același timp, despăgubirile pe care particularul putea să le obțină și care reprezentau astfel singura măsură care putea fi ordonată de judecător în contra administrațiunii, nu puteau să constitue un mijloc de compensațiune echivalent al prejudiciilor cauzate; pe lângă faptul că ele se acordă întotdeauna cu multă parcimonie de tribunal și din această cauză nu acoperă aproape niciodată prejudiciul, dar nici nu pot constitui o soluțiune, atunci când particularul are dreptul a pretinde Administrațiunii săvârșirea unei prestațiuni, eliberarea unei autorizațiuni, permis etc.

Ținându-se seamă de toate aceste neajunsuri, precum și de faptul că tribunalele judiciare în soluționarea litigiilor sunt ținute în deciziunile lor a se întemeia pe texte precise de lege, iar legile existente se refereau mai mult la reglementarea raporturilor dintre particulari, la care se adaugă și faptul că tribunalele judiciare însăși aveau o existență relativ recentă ca adevărate organe de jurisdicțiune, și

---

[1]). Vezi *A. Degré*, op. cit., tom. III, p. 535: Justiția și Administrațiunea.

din această cauză erau destul de timide în atitudinea lor față de Administrațiune, putem spune că Contenciosul administrativ, în această perioadă a avut o importanță și activitate destul de redusă și destul de puțin eficace.

§ 3. *Jurisdicțiunile speciale administrative*

In această a doua perioadă a Contenciosului administrativ român au început să apară pe lângă diversele servicii publice, în general pe lângă Ministere, unele comisiuni cu atribuțiuni jurisdicționale în ce privește litigiile născute cu ocaziunea funcționării acelor ministere și în vederea aplicării măsurilor care formau baza activității serviciului public respectiv. Spre ex.: în materie fiscală, în materie militară de recrutarea armatei, de pensiuni, de contabilitate a banilor publici etc. [1]).

Aceste comisiuni născute de cele mai multe ori sub presiunea unor necesități de ordin practic și tehnic administrativ, nu aveau însă caracterul unor adevărate jurisdicțiuni, întru cât erau de cele mai multe ori formate din funcționari aparținând Administrațiunii active sau deliberante și fără ca deciziunile să fie supuse apelului sau recursului la puterea judecătorească. Se apropiau mai mult de tipul Administratorului-judecător, decât de tipul tribunalului-administrativ.

Lucrul pe care voiesc să-l pun în lumină este că aceste jurisdicțiuni speciale nu au fost cuprinse niciodată în sentimentul de ostilitate arătat tribunalelor administrative, de tipul Consiliului de Stat, și care a dus la desființarea și interdicțiunea reînființării de asemenea tribunale. Acest lucru reiese în mod lămurit din desbaterile Constituantului din 1884, când s'a votat articolul 130 al Constituțiunii [2]).

---

[1]) Printre aceste jurisdicțiuni speciale trebue să menționăm și Curtea de Conturi, înființată prin legea din 24 Ianuarie 1864 și prevăzută și în art. 116 a Constituțiunii din 1866, care funcționează ca organ jurisdicțional în ce privește contabilitatea banilor publici.

[2]) In adevăr, textul art. 130 (art. 131 din vechea Constituțiune) din proiectul de modificare a Constituțiunii avea următoarea redacțiune: *„Consiliul de Stat și contenciosul administrativ nu se vor putea reînființa"*, vizându-se prin termenul de contencios administrativ întreaga justiție administrativă dată prin mijlocirea altor organe decât ale puterii judecătorești propriu zise. In urma desbaterilor care au avut loc, articolul capătă o altă redacțiune, care rămâne definitivă, și anume: *Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ*, nu se poate reînființa. Cuvintele rostite de *Dim. Sturza* cu această ocaziune sunt hotă-

Am semnalat acest lucru pentrucă ne va ajuta să înțelegem sistemul actual al contenciosului nostru administrativ.

CAPITOLUL III

A treia perioadă a Contenciosului administrativ român

(de la 1905 și până astăzi)

Reforma contenciosului administrativ cerută cu multă stăruință, atât în cercurile juridice cât și în unele cercuri politice, a fost înfăptuită în anul 1905, în urma venirii la cârma Statului a partidului conservator astăzi dispărut.

Nevoia care era mai adânc simțită în această materie, era aceea a înființării unui organ care să aibă o putere mai largă față de actele administrațiunii și anume aceea de anulare a acestor acte.

Tradițiunea constituțională a țării noastre, ostilitatea ei evidentă în contra unor Curți superioare de justiție administrativă, cum era Consiliul de Stat, care ostilitate fiind consacrată prin textul Consituațiunii din 1884, art. 130 lega pe legiuitorul ordinar, a dus în mod fatal la soluțiunea ca să se încredințeze acest drept unui organ al puterii judecătorești, și anume Inaltei Curți de Casațiune, lărgindu-se însă atribuțiunile ei prin legi speciale. Din acest moment contenciosul nostru administrativ se caracterizează prin aceea că este exercitat tot de unele organe ale puterii judecătorești de drept comun, care pe lângă competența ei anterioară este învestită cu o competență specială în baza unor dispozițiuni legislative speciale. Aceste legi sunt: legile pentru reorganizarea Curții de Casațiune din 1 Iulie 1905, din 25 Martie 1910, din 17 Februarie 1912, apoi art. 107 din Constituțiunea dela 1923 și legea pentru contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1925.

---

rîtoare asupra sensului acestor modificări. (Vezi, *Degrea*, op. cit. tom. III, pag. 547), care spune: „Dacă Consiliul de Stat nu se poate înființa, contenciosul administrativ, care există și care nu poate să nu existe, afară de Consiliul de Stat, acela nu se poate desființa, căci contenciosul administrativ există la Ministerul de Finanțe, când judecă contravențiile la monopolul tutunurilor, de asemenea există la Ministerul de Războiu etc.".

SECȚIUNEA I

Sistemul legii din 1 Iulie 1905 pentru reorganizarea Inaltei Curți de Casațiune și Justiție

Legea din 1905 a căutat să împlinească lipsurile sistemului de contencios în vigoare, așa cum au fost arătate în cap. precedent. [1]) Sistemul nou introdus de această lege se caracterizează prin două trăsături esențiale:

a) In primul rând se dă drept particularilor să atace pe calea unui recurs principal și direct actele administrative ilegale și să ceară instanței judecătorești să pronunțe anularea lor;

b) In al doilea rând se deferă judecarea acestui recurs tot puterii judecătorești obicinuite, însă nu tuturor instanțelor, ci numai Inaltei Curți de Casațiune, la care se înființează o a treia secțiune, căreia între alte atribuțiuni i se dă și pe aceia de contencios administrativ.

Adoptând acest sistem, legea din 1905 a căutat să corespundă și necesităților noi, care cereau cu stăruință lărgirea sistemului în vigoare și considerațiunilor de ordin politic și juridic, care opreau înființarea unei Curți speciale administrative, căreia să i se defere această competență de anulare a actelor administrative. In acelaș timp încredințând numai Inaltei Curți de Casațiune, judecarea acestui recurs, legiuitorul din 1905 a voit fără îndoială să dea acest drept unei instanțe care prin situațiunea și prin prestigiul ei se găsește așezată mai departe de mediul social și politic în care patimile sunt cu deosebire violente și durabile.

Competința Secțiunei a III-a a Curții de Casație în materie de contencios administrativ. — Curtea de Casație, secția III nu posedă însă în baza legii din 1905 o competință generală în această materie, ci una redusă și limitată la materiile enumerate în art. 4, al. 9 al legii.

Această competență avea următoarele caractere:

1. Curtea de Casație era competentă să judece numai recursurile îndreptate în contra unor anumite acte administrative specificate de lege și anume: **a)** în contra ordonanțelor și regulamentelor

---

[1]) Legea din 1905 e propusă de guvernul conservator prezidat de *G. Cantacuzino*, ministru de justiție fiind *Alex. Bădărău*. Proiectul de lege a fost elaborat de o comisiune de juriști, în care rolul preponderant l-au jucat Prof. *Const. Dissescu* și în special *Paul Negulescu*, care a redactat și textul proiectului.

făcute cu călcarea legii de puterea centrală, județeană, comunală, sau de alte autorități publice, afară de actele de guvernământ; *b)* recursurile funcționarilor inamovibili legal numiți, care ar fi mutați, înlocuiți sau puși la retragere în contra legii; c) recursurile în contra ordonanțelor și deciziunilor prefecților, primarilor și altor autorități publice, prin care s'ar viola un drept patrimonial al recurenților, precum și în contra refuzului acestor autorități de a rezolva cererea privitoare la un asemenea drept; în acest caz însă recursul nu este deschis decât numai în contra unor anumite categorii de acte specificate în acest art. 4, al. 9, lit. j (nouă categorii de acte), *d)* în contra deciziunilor consiliilor comunale sau județene când se cere înscrierea în buget a unei sume certe lichide și exigibile. Oricât de largă era această enumerare, ea nu putea în mod fatal să cuprindă toate actele de autoritate, care ar fi fost susceptibile de a fi judecate de Curte.

2. In al doilea rând recursul nu era admisibil decât dacă recurentul dovedea vătămarea unui drept (art. 37, al. 7), cu specificarea pentru unele cazuri, ca să fie vorba chiar de un drept patrimonial (art. 4, al. 9, lit. *f*).

3. In al treilea rând Curtea de Casație păsind la judecarea actului, nu putea să-l examineze decât din punctul de vedere al legalității lui, și în cazul când îl socotea ilegal să-l declare fără nici o putere (art. 37, al. 1), iar actul declarat astfel era *„socotit ca și cum n'ar fi fost și nu mai are nici o putere"*, (art. 62). Aceste expresiuni întrebuințate de lege nu erau în fond decât echivalentul sub formă de perifrază a cuvântului *anulare*, cu pronunțarea căreia legea investește Inalta Curte de Casațiune. Deciziunile Curții în materie de contencios administrativ produceau efecte numai între prigonitoarele părți, (art. 62).

4. In sfârșit Curtea în deciziunea ei nu putea pronunța decât anularea actului administrativ; dacă acesta produsese daune, partea vătămată nu le putea obține, decât pe calea unei acțiuni, conform dreptului comun la tribunalele obicinuite, (art. 35).

Caracterul contenciosului creat prin legea din 1905. — Este neîndoelnic că legiuitorul din 1905 a voit să înființeze în această formă un contencios de anulare, adică un mijloc judecătoresc de a cerceta legalitatea actelor administrative și de a hotărî anularea lor. Dar acest contencios nu a fost creat ca un mijloc de a restabili starea de legalitate din punct de vedere al dreptului pur obiectiv, ci în scopul evident de a da particularului posibilitatea de a obține anularea unui act ilegal, atunci când această anulare era necesară pentru proteguirea deplină a drepturilor lui.

De aceea acest contencios nu pune în cauză numai violarea dreptului obiectiv și prin urmare numai vătămarea unor interese directe și personale ale reclamantului; ci pune în cauză legalitatea unui act numai în măsura în care vatămă drepturile subiective ale recurentului, care sunt puse în modul acesta în mod direct în cauză și ca o condițiune prealabilă pentru ca reclamantul să poată sta în instanță, în cât, din acest punct de vedere, al obiectului recursului și al constatării pe care o face judecătorul, contenciosul din 1905 era un contencios subiectiv.

Din punct de vedere al deciziunii, adică al măsurilor pe care le poate ordona judecătorul, contenciosul acesta este însă, în mod evident un contencios de anulațiune, întru cât judecătorul în deciziunea lui nu putea decât, sau să anuleze sau să confirme actul. Era de sigur un contencios de anulațiune diferit de recursul în anulare pentru exces de putere din Franța, dar nu-i mai puțin adevărat totuși că era un contencios de anulațiune, întemeiat însă și provocat de vătămarea unor drepturi subiective.

In al doilea rând acest contencios din 1905 nu modifica întru nimic sistemul anterior acestei legi. Tribunalele ordinare rămâneau învestite cu aceeași competență de a judeca legalitatea actelor pe cale de excepțiune și de a acorda daune particularilor vătămați. Mai mult încă obligațiunea Statului de despăgubire era confirmată pentru prima oară printr'un text de lege (art. 35 al acestei legi din 1905), în termeni expreși, întru cât se stabilește că acțiunile de daune, care decurg din asemenea acte administrative, se vor judeca de tribunalele ordinare.

Alături însă de acest contencios de anulațiune, legea pare că înființa și un contencios de plină jurisdicțiune prin faptul că Curtea de Casațiune, în cazuri limitate de altfel, conf. art. 4, alin. 9, lit. *j*, devenea competentă de a judeca recursurile în contra refuzului administrațiunii de a rezolva cererea privitoare la un drept, ceea ce implică în mod fatal putința ca în deciziunea sa Curtea să recunoască existența dreptului și chiar eventual să oblige Administrațiunea de a da satisfacțiune cererii reclamantului, deși din textul legii nu reese nimic precis în această privință.

Importanța legii din 1905. — Sistemul de contencios introdus de această lege constitue o dată fundamentală în evoluțiunea acestei instituțiuni în Țara Românească. Intră repede și în mod adânc în conștiința populară, care vedea în el pe apărătorul drepturilor lui în contra arbitrarului și abuzurilor administrative. „S'a văzut în 1907, — spune expunerea de motive a legii din 1912, — o anulare în bloc de peste 100 de funcționari inamovibili, și numai grație legii

din 1905 acești funcționari au putut căpăta locurile lor în învățământ. [1]). S'au văzut de asemenea multe anulări de acte administrative ilegale care au făcut la acea vreme oarecare sgomot. [2]).

Dar sistemul legii din 1905 este desființat câțiva ani mai târziu prin legea din 25 Martie 1910.

SECȚIUNEA II

Contenciosul administrativ român sub legea din 25 Martie 1910

Printr'o nouă lege de reorganizare a Curții de Casațiune din 25 Martie 1910, sistemul legii din 1905 este desființat. Legea aceasta nu mai recunoaște secțiunei a III-a a Curții de Casațiuni, atribuțiuni în materie de contencios administrativ, iar prin art. 74 al acestei legi ele sunt din nou atribuite instanțelor de drept comun, fără ca, bine înțeles, să li se recunoască acestora vreun drept de anulare al actelor ilegale. Se revine cu alte cuvinte la sistemul anterior legii din 1905, cu singura deosebire că prin art. 74 se stabilesc termene mai urgente de apel și recurs, în scopul unei judecări mai rapide a acestor pricini, cum spune legea.

Motivele, cel puțin aparente, ale acestei reveniri erau trase din considerațiunea că legea din 1905, dând drept unui organ al puterii judecătorești, cum era Curtea de Casațiune, de a anula actele administrative se aducea o atingere principiului constituțional al separațiunii puterilor, după cum se constată din expunerea de motive a legii și din desbaterile parlamentare. [3]).

---

[1]) Expunerea de motive a legii pentru reorganizarea Curții de Casațiune din 17 Februarie 1912, ediția oficială pag. 56.

[2]) Printre deciziunile date de Curtea de Casație în baza acestei legi putem cita: Cas. III, Dec. 834/1906, *Gen. Groza*, (Bul. Cas. 1906, pag. 1925); Cas. III, Dec. 64/907, *Cap. Navasart*, (Bul. Cas. 1907, pag. 161), prin care se anulează decretele de punere în retragere a unor militari, Cas. III, Dec. 739/1907. *A. Săndulescu*, (Bul. Cas. 1907, pag. 1952); Cas. III, Dec. 741/1907, *V. Stanciu*, (Bul. 1907, pag. 1961), se anulează un jurnal al Consiliului de Miniștri; Cas. III, Dec. 139/1908, *I. St. Scondăcescu*, Bul. Cas. 1908, pag. 384 etc.

[3]) *Em. Porumbaru*, raportorul legii din 1910 (citat de *An. Teodorescu:* Un plan de reformă a Contenciosului Administrativ 1920) spune: „Intru cât prin legea dela 1905 se recunoaște Curții de Casație dreptul de a anula actele puterii executive pe motiv de ilegalitate ....., Puterea judecătorească pe lângă dreptul de a judeca dobândește și pe cel de a administra. O autoritate așezată la vârful ierarhiei puterilor publice și având dreptul de a exercita chiar în sferă mărginită atât atribuțiuni judecătorești, cât și administrative, oricare ar fi numele ce i s'ar da, seamănă foarte mult cu acea instituțiune mixtă, atât de puternică și iresponsabilă, pe care Constituțiunea a voit să elimine din dreptul nostru public".

In fond este posibil să fi intervenit și motive de ostilitate a oamenilor politici ai timpului, care nu se puteau împăca cu ideea ca actele administrative și în deosebi ale miniștrilor să fie censurate de vreo instanță judecătorească.

Dar deși contenciosul din 1905 fusese desființat, totuși ideea lui de bază își făcuse drum în conștiința generală juridică, care nu se mai putea împăca cu un contencios redus și limitat, ca în sistemul anterior legii din 1905. Datorită acestei conștiințe juridice, tribunalele noastre au dat o interpretare largă art. 74 din legea dela 1910, care deferea pricinele de contencios administrativ judecății acestor tribunale conform *principiilor generale ale dreptului*, considerând că dacă conform acestor principii nu puteau pronunța anularea actului, ci numai condamnarea la daune, nimic nu se opunea ca Statul să fie condamnat chiar la *daune cominatorii*, cel puțin atunci când împiedecă exercițiul legal al unui drept sau refuză de a da satisfacțiune unui drept al reclamantului. [1]).

SECȚIUNEA III

Contenciosul administrativ în sistemul legii dela 17 Februarie 1912

Legea din 1910 a avut o existență și mai scurtă ca cea din 1905, căci guvernul conservator, care revenise din nou la cârma Statului, modifică din nou legea organică a Curții de Casație și reintroduce din nou contenciosul administrativ prin legea dela 17 Februarie 1912 pentru reorganizarea Curții de Casațiune.

Sistemul nou prezintă însă unele diferențe față de cel din 1905 și anume:

a) Pentru a înlătura acuzațiunea de inconstituționalitate care plana asupra legii din 1905 și a pune astfel legea la adăpost de o noua modificare, Curtea de Casațiune nu mai era învestită cu dreptul să anuleze actul, ci numai să-l declare ilegal și să invite autoritatea administrativă să satisfacă cererea, să desființeze sau să modifice actul care vatămă drepturile particularilor. (Art. 63). In modul acesta anularea actului era făcută de însăși autoritatea administrativă.

---

[1]) In acest sens; Trib. Ilfov, secția II, Dec. 30 Aprilie 1912, *Soc. Tramvae București cu Ministerul de Interne*, (Dreptul 1912, pag. 284), confirmată prin Curtea de Apel București, s. II, Dec. 106/1912 (Curierul Jud. 1912, pag. 589) și Cas. I, Dec. 549/1912 (Bul. Cas. 1912, pag. 1.190. In acelaș sens. Curtea de Apel București, secția II, Dec. 63/1913, *Prim. Constanța cu Frângu* (Curierul Jud. 1913, pag. 632).

Executarea deciziunii Inaltei Curți era asigurată sub sancțiunea daunelor cominatorii care puteau fi acordate la cererea ulterioară a reclamantului (Art. 63), în cazul când Administrațiunea nu dăduse nici o urmare deciziunii Curții de Casație;

b) Pentru a înlesni posibilitatea particularului de a obține mai rapid despăgubiri pentru daunele pricinuite prin actul administrativ declarat ilegal, acesta putea intenta o acțiune în daune direct la Curtea de Apel în circumscripțiunea căreia s'a îndeplinit actul atacat. (Art. 33);

c) Competența Curții de Casație nu mai este determinată ca în legea din 1905, prin metoda enumerativă, specificându-se actele susceptibile de a fi atacate direct cu recurs, ci prin o clauză generală, Curtea de Casațiune, secțiunea a III-a, fiind declarată competentă a judeca recursurile „acelor ce s'ar pretinde vătămați în drepturile lor printr'un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legilor și regulamentelor, precum și recursurile în contra refuzului autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept", și fără a se mai face vre-o distincțiune între drepturi patrimoniale sau nu.

Această dispoziție face din Curtea de Casație un organ jurisdicțional în materie de contencios administrativ cu o competență multiplă și generală, un adevărat judecător de drept comun în materie de acte administrative de autoritate;

d) Stabilind această competență generală de a judeca legalitatea actelor de autoritate și de a le declara ilegale, legea găsește nimerit a sustrage unele categorii de acte cunoașterii Curții de Casațiune și anume categoria actelor de[1] guvernământ, împreună cu alte câteva categorii de acte în materie[2] de tutelă administrativă, de control[3] erarhic și actele de punere[4] în retragere ale militarilor. (Art. 5, alin. 3, litera f).

Cu această ocaziune legea socotește util a da și o definițiune a actului de guvernământ, însoțind-o de o exemplificare enunțiativă a câtorva acte de asemenea natură.

Legea din 1912 menține atribuțiunile de contencios administrativ ale tribunalelor de drept comun, așa cum existau în sistemele anterioare. — Legea din 1912 nu înțelege să modifice aceste atribuțiuni. Din contră prin art. 35, al. final, confirmă în mod expres dreptul tribunalelor ordinare de a aprecia pe cale de excepțiune legalitatea actelor administrative, fără nici o restricțiune privitoare la caracterul regulamentar sau individual al actului respectiv.

In ce privește acțiunea de daune după dreptul comun, legea nu cuprinde nici o dispoziție; dar întru cât printr'un articol special

al ei se ocupă numai de acțiunea în daune rezultând dintr'un act declarat ilegal de Inalta Curte, s'a dedus cu drept cuvânt că particularul conservă dreptul de a se adresa după dreptul comun, atunci când nu înțelege să se prevaleze în prealabil de dreptul de a cere Curții de Casațiune să cerceteze legalitatea actului și în caz contrariu să-l declare ilegal [1]).

In concluziune legea din 1912 restabilește, cu modificările arătate, contenciosul de legalitate al legii din 1905, reducându-l însă numai la un contencios *de constatare a legalității și nu de anulare* a actului ilegal.

Alături de acest recurs, după cum se exprimă chiar expunerea de motive a legii (op. cit., pag. 94), se menține și acel contencios creat prin refuzul Administrațiunii de a rezolva cererea privitoare la un drept care este în realitate un recurs *de plină jurisdicțiune*, întru cât duce la recunoașterea unor drepturi subiective și, declarându-se refuzul ilegal, Curtea poate să oblige Administrațiunea să satisfacă cererea conform art. 63 din lege.

Totuși, chiar cu aceste modificări, vechea acuzațiune de inconstituționalitate adusă acestui contencios de legalitate, subsistă încă și sub imperiul acestei legi [2]). De această dată însă această acuzațiune nu a mai dus la desființarea lui, instituțiunea fiind dovedită indispensabilă organizațiunii noastre juridice; din contră ea a dus la întărirea ei, fiind prevăzută și consacrată prin dispozițiunile noului nostru așezământ constituțional din 1923.

SECȚIUNEA IV

Sistemul de contencios administrativ prevăzut în art. 107 din constituțiunea dela 1923

Pentru a curma controversa de ordin constituțional, pe care o ridica dreptul de anulare sau de declarare de ilegale a actelor administrative, legiuitorul constituant din 1923, a făcut din Contenciosul administrativ o instituțiune de ordin constituțional, ale cărei caractere fundamentale sunt două: *a)* Constituțiunea din 1923 este refrac-

---

[1]) In acest sens Cas. I, Dec. Nr. 29/1919, Curierul Jud. 1919, pag. 23; Cas. I, Dec. Nr. 46/1922, *Prim. T.-Severin*, Jur. Rom. 1922, pag. 92; Cas. III, Dec. Nr. 325/1922, *Gen. Macridescu*, Jur. Rom. 1922, pag. 71.

[2]) Vezi: *An. Teodorescu*, Un plan de reformă al Contenciosului administrativ, 1920, op. cit., pag. 31.

tară înființărei de tribunale administrative, și *b)* încredințează atribuțiunile de contencios administrativ puterii judecătorești obicinuite, cuprinzând între aceste atribuțiuni și puterea de a anula actele administrative ilegale.

§ 1. *Interdicțiunea de a se înființa autorități speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ*

Constituțiunea din 28 Martie 1923 se caracterizează în primul rând prin faptul că nu numai că menține ostilitatea arătată de celelalte precedente constituționale Consiliul de Stat, dar chiar accentuiază această ostilitate printr'o dispoziție cu caracter general cuprinsă în art. 107, al. 1, care dispune: „Autorități speciale de orice fel cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se pot înființa".

Această formulare generală face pe unii autori să creadă că această interdicțiune ar putea fi interpretată ca interzicând înființarea nu numai a unei jurisdicțiuni speciale administrative, deosebită și paralelă de jurisdicțiunea de drept comun, dar că interzice chiar organizarea unei jurisdicțiuni de contencios administrativ în cadrul puterii judecătorești obicinuite, deosebită ca specializare și procedură de cea de drept comun[1]).

---

[1]) In acest sens *Prof. Pierre Lampuè* în lucrarea sa: Le règime roumain de Contentieux Administratif, 1928, pag. 11, care spune următoarele: „Acest text pare că se aplică tot așa de bine organelor judiciare, cât și celor administrative. Pare să împiedice creațiunea unei jurisdicțiuni judiciare sau a unei camere speciale a unei jurisdicțiuni judiciare care ar fi specializată în judecarea litigiilor administrative".

De asemenea *Prof. Const. Dissescu*, raportor al Constituțiunii, în raportul său către Comisiunea constituțională mixtă pare că are în vedere tot o interpretare de această natură, înțelegând prin autorități speciale nu numai jurisdicțiunile administrative funcționând în afară de cadrul puterii judecătorești, dar chiar și jurisdicțiunile speciale de contencios, ale puterii judecătorești cum era jurisdicțiunea secției a III-a a Curții de Casație în materie de contencios administrativ. Astfel, la art. 123 din Proiectul de Constituțiune (fost 130 în Constituția din 1884 și devenit art. 107 în forma definitivă a Constituțiunii actuale), Dissescu spune: „Contenciosul administrativ, cum s'a înființat prin legea dela 1905, este o instituțiune constituțională. Față însă cu contenciosul judiciar, este o jurisdicțiune excepțională, oricum am considera-o, fie din punct de vedere al procedurii, după care autoritatea îl exercită, căci secțiunea specială a Curții de Casație judecă de-a-dreptul *„omisso medio"*, fără cele două instanțe, Tribunal și Curte, fie din punct de vedere al naturii litigiului. Jurisdicțiunile speciale trebuesc reduse cât mai mult pentru ca să intrăm în plenitudinea jurisdicțiunilor". Mai departe... „Noua situațiune politică a Statului Român cere înlocuirea *Contenciosului administrativ cu cel judiciar (de drept comun)* și din alt punct de

Ori această interpretare este cu totul inacceptabilă, necorespunzând nici tradițiunii constituționale anterioare, nici textului integral al art. 107 din Constituțiune, care nu formulează nicăieri această concepțiune și nici modului cum legiuitorul ordinar a aplicat acest articol, atunci când a elaborat legea pentru Contenciosul administrativ din 1925, și care nu a ridicat până astăzi nicio controversă de această natură.

Ceea ce este neîndoielnic este că Constituțiunea prin acest articol a înțeles să înlăture din organizațiunea Statului român *sistemul tribunalelor administrative, cu o competență multiplă și generală în judecarea litigiilor de această natură și constituind o jurisdicțiune deosebită și paralelă contenciosului judiciar*. Prin aceasta Constituțiunea noastră adoptă în mod definitiv o atitudine ostilă acestor tribunale administrative, deși curentul general al opiniunii juridice europene le-a devenit favorabile în ultimul timp, și deși alte State, cum este spre ex. Italia, care adoptaseră și ele în secolul trecut o atitudine asemănătoare, au revenit asupra ei.

Deși din desbaterile parlamentare și din lucrările preparatorii nu reies îndestul de lămurit motivele acestei ostilități ireductibile, totuși cred că ea se poate motiva pe considerațiuni de fapt specifice țării noastre, destul de serioase. In adevăr, în luptă cu puterea executivă și politică, în care în mod fatal ar trebui să intre aceste tribunale speciale, menite să cenzureze activitatea Administrațiunii, ele s'ar găsi într'o alternativă, care în niciun caz nu ar fi în folosul lor: ori ele își vor lua rolul în serios, dar atunci intră în conflict cu puterea politică, care ar căuta pe toate căile să le reducă la neputință, ori se vor arăta docile față de guvern, dar atunci nu vor mai corespunde menirii lor. Și aceste temeri nu sunt iluzorii; dovadă vicisitudinile prin care a trecut Contenciosul nostru administrativ atât timp cât a fost organizat prin legi ordinare și care se prezenta ca un stăvilar puternic în fața arbitrariului administrativ; și dovadă sunt vicisitudinile prin care trec astăzi așa numitele Comitete de revizuire, care sunt totuș departe a avea importanța Contenciosului administrativ propriu zis.

In orice caz, Contenciosul administrativ încredințat, în asemenea condițiuni politice și de fapt, Puterii judecătorești propriu zise,

---

vedere. Justiția trebue să lucreze cât mai repede și să fie la îndemâna justițiabililor...".

Această opiniune a lui Dissescu, chiar dacă ar fi interpretată în acest mod, nu a prevalat în fapt, căci legea specială din 1925, menită a face aplicațiunea textelor constituționale, s'a oprit la soluțiunea unor jurisdicțiuni de contencios administrativ, care nu echivalau cu contenciosul juridic, și erau încredințate Curților de Apel cu recurs la Curtea de Casație.

constitue, pentru proteguirea drepturilor particularilor, prin organizarea, prin autoritatea și prestigiul de care se bucură Puterea judecătorească, o garanție cu mult mai puternică decât ar constitui-o niște organe, funcționând în afara cadrului ei și expuse ca atare tuturor intemperiilor politice.

Jurisdicțiunile speciale administrative în cadrul art. 107 din Constituțiune. — In afară de tribunalele administrative cu o competență multiplă și generală, constituind un ordin de jurisdicțiune deosebit de cel judiciar, după cum am arătat într'un capitol anterior, mai există aproape în toate Statele, și deci și la noi, unele jurisdicțiuni speciale cu o competență redusă și limitată la contenciosul unui serviciu public, cum avem în materie fiscală, de pensiuni, de validarea drepturilor miniere, de recrutarea armatei, contabilitate a banilor publici etc.

Aceste jurisdicțiuni speciale au o caracteristică esențială în țara noastră, întru cât sunt legate prin recurs de puterea judecătorească de drept comun, pe baza art. 103 din Constituție, care declară recursul în casare de ordin constituțional și a art. 31, al. III, lit. g, al legii Curții de Casațiune din 31 Martie 1932, care declară Curtea de Casație, secția III, competentă să judece recursurile în materie administrativă și care nu ar fi fost deferite altor instanțe; celelalte instanțe de casare putând fi uneori Curțile de apel și chiar tribunalele [1]).

Având în vedere dispoziținea art. 107, al. 1 din Constituțiune, o întrebare se impune în mod firesc: care este situațiunea acestor jurisdicțiuni speciale? Pot fi ele înglobate în prohibițiunea art. 107 din Constituție? [2]). Cred că soluțiunea negativă se impune fără dificultate. In adevăr, tradițiunea constituțională a țării noastre nu a înțeles niciodată să înglobeze în atitudinea ei ostilă și pe aceste jurisdicțiuni speciale, după cum reiese în mod categoric și concludent din lucrările Constituantei din 1884, despre care ne-am ocupat într'un capitol anterior.

Pe de altă parte acest contencios special este constituit de cele mai multe ori de un număr considerabil de litigii, și ar fi în fapt imposibil să fie trecut în competența tribunalelor judiciare, fără ca acestea să nu fie paralizate în activitatea lor normală și firească; cu

---

[1]). Excepțiune la aceasta au făcut instanțele de aplicare a reformei agrare create prin legile de împroprietărire dela 17 Iulie 1921 și 28 Octomvrie 1922, în baza cărora aceste instanțe aveau ca organ suprem Comitetul agrar superior funcționând ca instanță de casare. Vezi Dec. Cas. s. III, Nr. 453/1925, *Olga Pruncu*, Jur. Rom., 1925, pag. 246.

[2]) Se exceptează în orice caz Curtea de Conturi, care este consacrată chiar de textul constituțional.

atât mai mult, cu cât aceste jurisdicțiuni speciale au de cele mai multe ori un caracter tehnic administrativ, fiind chemate a cerceta și aprecia situațiuni de fapt în legătură cu funcționarea unui anumit serviciu public și tribunalele judiciare nu ar putea poseda de cele mai multe ori nici competența, nici mijloacele de investigațiune necesare pentru rezolvarea litigiilor de această natură.

Situațiunea de fapt confirmă această interpretare; întru cât după 13 ani dela votarea Constituțiunii celei noi, nu numai că jurisdicțiunile speciale existente anterior nu au fost desființate, dar s'au mai înființat și altele noi, a căror valabilitate nu a fost contestată niciodată în fața instanțelor cuvenite. Mai cu seamă că existența lor, după cum am arătat, nu este cu totul străină puterii judiciare, care funcționând ca instanță de casare, controlează aplicarea și interpretarea legii, stabilind în modul acesta unitatea de jurisdicțiune [1]).

§ 2. *Atribuirea contenciosului administrativ puterii judecătorești.*

a) **Dreptul puterii judecătorești de a anula actul administrativ ilegal.** — Constituțiunea din 1923 în al doilea rând deferă Contenciosul administrativ puterii judecătorești obicinuite, dispunând în al. 2 al art. 107 următoarele: „Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale". Hotărînd acest lucru, Constituțiunea nu introduce nici o inovațiune, ci nu face altceva decât să confirme o lungă tradițiune juridică a țării noastre și să formuleze în mod mai precis o dispoziție, care se găsește și în Constituțiunea belgiană, și pe care Constituțiunea noastră din 1866 nu o mai reprodusese, și anume dispozițiunile art. 92 și 93 din Constituțiunea belgiană, care sunt socotite că formează baza Contenciosului administrativ belgian.

Ceea ce este mai important însă, este dispozițiunea al. 3 al art. 107 din Constituție, după care puterea judecătorească fiind competentă de a judeca litigiile privitoare atât la actele de autoritate, cât și de gestiune, este învestită în același timp cu dreptul de a pronunța chiar anularea lor, atunci când ele sunt ilegale. Prin această dispoziție — și acesta cred că a fost scopul urmărit de constituant, când s'a ocupat în acest articol și aliniat de Contenciosul administrativ — se curmă vechea controversă de ordin constituțional, care a luat naștere odată cu legea din 1905, prin care se da dreptul Curții

[1]) Asupra interpretării acestui articol din Constituțiune a se vedea și *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, 1932, vol. II, fascicola I, pag. 169 și urm.

de Casație să anuleze un act administrativ de autoritate; această controversă supraviețuise și sub imperiul legii din 1912, deși aceasta introdusese un contencios de anulare oarecum deghizat, tocmai pentru a evita această acuzațiune de inconstituționalitate.

b) **Art. 107 din Constituțiune se ocupă numai de contenciosul, care pune în cauză drepturile subiective ale particularilor.** — Constituțiunea, atribuind judecarea Contenciosului administrativ puterii judecătorești obișnuite, spune că: *„cel vătămat în drepturi"* poate face asemenea recursuri. Prin aceasta Constituțiunea a înțeles în mod neîndoielnic, ca toate litigiile dintre particulari și administrațiune, când aceasta le-a încălcat drepturile lor prin actele ei ilegale, să aibă drept judecători organele puterii judiciare.

Dar, după cum am arătat, un contencios administrativ se poate naște și atunci când Administrațiunea a violat prin actele ei starea de legalitate, dreptul obiectiv, fără ca să fi vătămat în același timp și drepturile, ci numai interesele directe și personale ale particularilor, care în acest caz pot cere și obține anularea actelor ilegale. Acest contencios, care pune în cauză numai vătămările de interese, a intrat oare în preocuparea legiuitorului constituant? A înțeles legiuitorul constituant ca, deferind puterii judecătorești contenciosul drepturilor, să excludă implicit contenciosul întemeiat numai pe vătămarea intereselor, care în acest caz nu ar putea fi deferit nici puterii judecătorești, nici vreunei instanțe de alt ordin?

Cred că soluțiunea negativă se impune, întru cât de nicăieri nu rezultă că legiuitorul constituant s'ar fi preocupat vreun moment de acest contencios de anulațiune, care de fapt nici nu exista în sistemul nostru juridic ca recurs judecătoresc. Soluționarea conflictelor dintre particular și Administrațiune, care puneau în cauză numai vătămări de interese, era de competența exclusivă a Administrațiunii înșăși, pe calea recursului ierarhic. Din acest fapt trebue să tragem o concluziune și anume: că din moment ce Constituțiunea nu a înțeles să reglementeze acest contencios, aceasta înseamnă că legiuitorul ordinar conservă întreaga sa libertate de a reglementa această parte a Contenciosului administrativ, investind cu judecarea lui anumite organe cu caracter jurisdicțional; căci este lucru neîndoielnic, că puterea legiuitoare obișnuită posedă plenitudinea de putere de a reglementa orice domeniu al vieții sociale, cu excepțiunea restricțiunilor, care îi sunt impuse de textul constituțional.

Pe de altă parte nici principiul separațiunii puterilor nu ar putea fi socotit că stă împotrivă, căci problema de ordin constituțional, pe care o ridicase Contenciosul administrativ, nu era aceea privitoare la competența puterii judecătorești de a judeca anume litigii,

ci era aceea privitoare la dreptul unei instanțe jurisdicționale de a anula actele administrațiunii, care drept era socotit de unii juriști, că ar fi atingând principiul separațiunii puterilor. După părerea altor juriști [1]), pe care o cred cea mai întemeiată, acest drept nu era potrivnic principiului separațiunii puterilor — întru cât Constituțiunea noastră nu a admis acest principiu în interpretarea lui rigidă, ci întregit cu un sistem de echilibrare, de colaborare a acestor puteri, care colaborare presupune în mod implicit un control reciproc al puterilor. Totuși Constituțiunea noastră, pentru ca să înlăture orice scrupul de ordin constituțional, a recunoscut în mod categoric puterii judecătorești dreptul de a anula actele administrative ilegale. Cum această ultimă piedecă de ordin constituțional în organizațiunea Contenciosului administrativ este înlăturată, legiuitorul ordinar își câștigă în mod formal libertatea de a organiza și contenciosul întemeiat pe vătămarea intereselor în modul în care îl socotește mai conform cu interesele politice și sociale.

Acestea sunt expuse pe scurt caracterele și bazele Contenciosului administrativ, așa cum au fost puse în liniile lui generale, de Constituțiunea dela 1923. La acestea trebue să adăugăm și faptul că în aliniatul final al art. 107 se stabilesc două categorii de acte, care sunt sustrase din diverse motive oricărui control judecătoresc și acestea sunt: actele de guvernământ și cele de comandament cu caracter militar, despre care ne vom ocupa mai departe.

SECȚIUNEA V

Sistemul de contencios al legii din 23 Decemvrie 1925

Dispozițiunile Constituțiunii privitoare la Contenciosul administrativ nu au intrat de îndată în vigoare; aplicațiunea lor era subordonată elaborării unei legi speciale făcută în conformitate cu noile dispoziții. Datorită acestui fapt, precum și datorită art. 134 din Constituțiune, sistemul legii din 1912 a dăinuit până la promulgarea legii speciale pentru Contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1925, care introduce sistemul în vigoare și care va forma obiectul principal al studiului nostru.

Dar legea din 1925, întocmai ca și legile din 1905 și din 1912, are această caracteristică fundamentală, că se prezintă ca o insti-

[1]) Vezi Expunerea de motive a legii pentru reorganizarea Curții de Casație din 1912, ed. oficială. P. Negulescu

tuțiune adăogată, peste contenciosul existent de competența tribunalelor de drept comun, pe care nici nu-l desființează și nici nu-l modifică. La aceasta se mai adaogă și faptul că sistemul nostru de organizațiune juridică cunoaște și existența unor jurisdicțiuni speciale administrative, cu o competență redusă și limitată la anume categorii de litigii.

De aceea, pentru ca să putem avea o înfățișare deplină a Contenciosului nostru administrativ actualmente în vigoare, va trebui să studiem acest contencios sub cele trei manifestări ale lui și anume:

I) **Contenciosul administrativ exercitat de tribunalele ordinare potrivit procedurii de drept comun.**

II) **Contenciosul exercitat de puterea judecătorească potrivit legii din 23 Decemvrie 1925.**

III) **Contenciosul exercitat de jurisdicțiunile speciale administrative.**

Studiul Contenciosului administrativ din acest întreit punct de vedere va forma obiectul capitolelor următoare. Intr'un capitol prealabil însă vom examina problema recursurilor administrative, recursuri ierarhice și de tutelă administrativă, care constitue o materie în legătură cu Contenciosul administrativ și căreia este util a-i consacra o examinare mai amănunțită.

PARTEA III-a

RECURSURILE ADMINISTRATIVE

PARTEA A TREIA

RECURSURILE ADMINISTRATIVE

CAPITOLUL I

Recursurile administrative. Principii generale

Particularii, în raporturile lor cu Administrațiunea, vătămați prin actele și operațiunile administrative, au la dispoziție două categorii de mijloace de a se plânge în contra acestor acte și de a obține satisfacțiunea lor legitimă: *recursurile administrative* și *recursul contencios* [1]).

a) **Recursurile administrative** sunt constituite din acele reclamațiuni adresate *autorităților administrative*, și în urma cărora aceste autorități în exercitarea funcțiunii lor iau diverse măsuri de ordin administrativ;

---

[1]) *Terminologie.* Cuvântul *recurs* este întrebuințat în mai multe sensuri în terminologia juridică; lăsând la o parte semnificațiunea lui obișnuită de mijloc de atac (recurs) în casare a unei deciziuni jurisdicționale, cuvântul recurs servește în dreptul public pentru a desemna dreptul indivizilor lezați în interesele lor juridice printr'un act sau operațiune administrativă, de a forma o reclamațiune înaintea unor autorități publice. Acest recurs devine jurisdicțional sau contencios, când acele autorități au calitatea de judecător. Căci se știe că termenul *„contencios"* servește pentru a desemna caracterul actelor și procedurilor judiciare care implică desbateri contradictorii, citarea părților etc.; el vine dela cuvântul latin *contendere* = a lupta, întru cât procesele care se desfășoara înaintea instanțelor, au fost asemănate de mult timp unor lupte judiciare unde fiecare parte luptă contradictoriu pentru recunoașterea și apărarea dreptului său.

In terminologia curentă românească, de când Curtea de Apel a fost declarată primă instanță în materie de contencios administrativ, plângerile celor vătămați, intentate pe temeiul art. 1 din legea Contenciosului administrativ, au fost denumite *acțiuni de contencios administrativ*, desigur spre a nu se confunda cu recursurile în casațiune.

b) **Recursul contencios** este o cale judecătorească în baza căruia un particular poate duce în fața unei *instanțe cu caracter jurisdicțional,* conflictul său cu Administrațiunea, care instanță poate curma litigiul printr'un act specific, care este actul jurisdicțional. Acest recurs contencios, întru cât are loc în materie administrativă, poartă denumire de *contencios administrativ,* și despre dânsul, din punct de vedere teoretic și general, ne-am ocupat în prima parte a acestei lucrări.

In partea aceasta a studiului nostru ne vom ocupa cu studiul recursurilor administrative, așa cum sunt organizate în sistemul nostru juridic, întru cât problema acestor recursuri pune în discuțiune foarte multe chestiuni care sunt în legătură cu Contenciosul administrativ.

SECȚIUNEA I

Noțiuni generale. Caractere comune ale recursurilor administrative

Recursurile administrative constituesc exercițiul unui drept al particularilor de a cere Administrațiunii de a anula, modifica sau înlocui un act administrativ, care le vatămă drepturile sau interesele lor personale, sau de a-i cere chiar de a adopta o anumită atitudine, de a săvârși o prestațiune sau de a se abține dela o acțiune sau operațiune materială etc.

In aceste condițiuni, recursurile administrative presupun existența următoarelor condițiuni:

a) Existența prealabilă a unui act administrativ sau a unei operațiuni administrative, care să producă vătămarea drepturilor sau intereselor personale ale particularilor și a cărui înlăturare să formeze obiectul recursului.

Faptul că particularul a adresat o cerere Administrațiunii, care are drept obiect o invitațiune făcută acesteia de a i se elibera o autorizație, de a săvârși o prestațiune etc., la care particularul are dreptul, nu constitue un recurs propriu zis. Numai în cazul când Administrațiunea ar respinge cererea sau ar refuza să răspundă într'un termen oarecare și stăruind în această deciziune a ei, particularul ar formula o reclamațiune sau ar ataca deciziunea sau refuzul înaintea autorităților administrative superioare, numai în acest caz ne găsim în fața unui recurs propriu zis; căci numai în acest caz activitatea sau atitudinea Administrațiunii a dat naștere unei contestațiuni a cărei suprimare formează obiectul recursului;

b) Reclamantul trebue să fi suferit *o leziune de drepturi sau cel puțin de interese* în persoana sa, căci numai în acest caz poate să fie vorba de un recurs și nu de o simplă *denunțare*, pe care o poate face orice individ. In adevăr, un recurs implică ideia unei proteguiri personale a cuiva și nu se poate concepe o asemenea proteguire, dacă individul nu are niciun interes personal față de activitatea Administrațiunei, care interes să poată fi eventual satisfăcut prin rezolvarea plângerii sale.

In lipsă de asemenea vătămare nu poate fi vorba deci, decât de o simplă *denunțare* care poate determina un control al Administrațiunii, — care se poate sezisa și din oficiu, — sau o modificare a atitudinii ei, mai ales dacă denunțul a purtat asupra unui interes de ordin general; dar aceasta nu poate constitui o cale de recurs propriu zisă în contra actelor și operațiunilor administrative, care să implice o proteguire personală a reclamantului.

In adevăr, când este vorba de un recurs propriu zis, Administrațiunea are obligațiunea juridică de a-l lua în cercetare, de a-l rezolva și de a răspunde particularului interesat; în unele State chiar, unde recursurile administrative joacă un rol mai mare în organizațiunea juridică, cum este spre ex. în Statele austro-germane și chiar în Italia, Administrațiunea este obligată a proceda la instrucțiunea afacerii, a cita părțile interesate și a le comunica actele și probele ce se invocă în conflict și de a da o hotărîre, în care să-și fixeze în mod deplin și definitiv atitudinea ei juridică [1]).

Când este însă vorba de un simplu denunț Administrațiunea nu are această obligațiune.

In sistemul român și cel francez, unde recursurile administrative nu joacă același rol, — din cauza modului larg în care este conceput contenciosul administrativ, — această deosebire esențială între recursurile administrative și simplele denunțuri trece neobservată; ceea ce a făcut ca distincțiunea între ele să nu fie îndestul de precizată;

c) Recursurile administrative pot pune în discuțiune atât *legalitatea*, cât și în general *și oportunitatea și convenienta* actelor și operațiunilor administrative; și aceasta cu drept cuvânt, căci e vorba de un control administrativ și Administrațiunea este organul căreia îi revine sarcina de a aprecia și a lua măsurile necesare pentru satisfacțiunea intereselor vieții sociale;

d) Aceste recursuri se intentează de obiceiu fără forme și proceduri speciale, și fără să fie nevoie de a se respecta anumite ter-

[1]) Vezi în această privință: *Fritz Fleiner*, op. cit., pag. 144 și urm. și *Ranelletti*, op. cit., pag. 203 și urm.

A.A. M.A

mene înăuntrul cărora ele pot fi intentate, afară de anumite cazuri reglementate prin legi speciale;

e) In sfârșit, deciziunile date de autoritățile administrative în urma recursului ierarhic, nu sunt deciziuni jurisdicționale, ci tot acte administrative, producând aceleași efecte și având aceleași caractere, ca și actele administrative săvârșite din oficiu în mod spontan și prin propria sezisare a Administrațiunii.

Recursurile administrative în sistemul juridic român nu sunt supuse unui regim juridic deosebit, decât cu rare excepțiuni. In deosebi Administrațiunea deși are obligațiunea juridică de a lua în cercetare recursurile intentate de particulari și a da răspunsul cuvenit, această obligațiune nu are o sancțiune juridică propriu zisă, ceea ce face ca Administrațiunea să nu răspundă de loc de cele mai multe ori, sau să răspundă cu cea mai mare întârziere și după o examinare superficială a reclamațiunii.

Singurul efect juridic al acestui refuz de a răspunde, este că particularul într'un anumit termen dela formarea plângerii poate intenta o acțiune de contencios administrativ, conform art. 1 din legea Contenciosului administrativ din 1925.

Totuși recursurile administrative au importanța lor recunoscută în organizațiunea unui Stat; ele au constituit odinioară singurele mijloace juridice destinate a protegui pe particulari în contra arbitrarului administrativ și unele din recursurile de contencios administrativ s'au născut prin transformarea acestor recursuri administrative. Astăzi, deși importanța lor s'a redus din cauza înființării Contenciosului administrativ, totuși în unele State, de altfel cu o organizațiune administrativă superioară și cu o Administrațiune calitativ bună, constituesc încă un mijloc puternic de asigurare a respectării drepturilor și intereselor particularilor.

SECȚIUNEA II

Diferite categorii de recursuri administrative

§ 1. *Recursul grațios și recursul ierarhic*

Recursurile administrative sunt de trei categorii, după autoritatea la care se adresează recursul și anume: *recursul grațios, recursul ierarhic* și *recursul în materie de tutelă administrativă.*

1. **Recursul grațios,** este atunci, când reclamațiunea este adresată însăși autorității, dela care emană actul sau măsura administrativă și căruia i se cere a retracta, a modifica sau a reveni asupra

actelor vătămătoare. Recursul grațios este foarte rareori prevăzut de lege în sistemul juridic român și francez. El se întemeiază pe dreptul Administrațiunii de a reveni și revoca actele administrative, atunci când acestea nu mai corespund intereselor sociale, sau când au fost săvârșite fără paza dispozițiunilor legale. Ori acest drept este de esența însăși a Administrațiunii, ca putere juridică autonomă.

Recursul grațios este singurul posibil, atunci când autoritatea administrativă respectivă constitue ultima treaptă a ierarhiei administrative, deciziunea ei având în acest caz un caracter definitiv [1]);

2. **Recursul ierarhic** este constituit din acele recursuri intentate de particulari la autoritățile superioare din ierarhia administrativă și prin care li se cere acestora, ca uzând de dreptul lor de control, să anuleze sau să modifice actul săvârșit de autoritatea inferioară și care îi produce vătămare, sau să oblige pe aceasta a executa o prestațiune la care are dreptul, sau de a-și modifica atitudinea sa etc.

Dreptul particularului de a uza de calea recursului ierarhic este de esența însăși a organizațiunii administrative a unui Stat; din această cauză nu e nevoie ca el să fie consacrat prin texte legislative speciale, mai cu seamă că în ultimă analiză el se confundă cu dreptul de petițiune, considerat ca expresiune a unei libertăți publice și individuale, pe care Constituțiunea noastră o recunoaște și o garantează prin art. 30. Cu toate acestea avem unele texte legislative, care recunosc existența acestui recurs ierarhic, precum sunt art. 33 din legea Curții de Casație din 1905 și art. 31 din legea Curții de Casație din 17 Februarie 1912, care stabilesc principiul general că particularii pot intenta recursul ierarhic, fie înainte, fie după ce au utilizat calea Contenciosului administrativ.

Pe lângă acest text de o valoare generală, unele legi stabilesc un recurs al particularilor interesați la anumite organe aparținând Administrațiunii active, stabilind de cele mai multe ori și un termen înăuntrul căruia aceste recursuri pot fi intentate [2]). Aceasta însă nu

[1]) In dreptul german mai recent, în unele cazuri speciale recursul grațios a fost organizat ca un adevărat mijloc juridic pe care îl are particularul de a obține o reexaminare a deciziunii administrative, pe care o socotește vătămătoare. In baza acestui recurs denumit *Einspruch* = *opoziție*, administrațiunea este obligată a reexamina afacerea în întregime și a da o nouă deciziune. (Vezi *Fr. Fleiner*, op. cit., pag. 148).

[2]) Astfel art. 18 din legea codului silvic din 9 Aprilie 1910 prevede o contestație la Ministerul Agriculturii contra tabloului de păduri supuse regimului silvic; art. 55 din legea regimului apelor din 27 Iunie 1924 prevede drept de recurs la Ministerul de Lucrări Publice, contra autorizărilor de folosire și amenajare a cursului apelor; art. 2 al legii din 29 Iulie 1921 privitor la concesiunile de farmacii; art. 103 din legea sanitară dela 27 Aprilie 1933, care prevede apelul la Ministerul Sănătății contra deciziunilor comisiunilor de igienă etc....

înseamnă că particularul, independent și în afară de aceste texte, nu ar fi avut dreptul să atace deciziunile acestor autorități la organele ierarhice respective.

3. **Utilitatea recursului grațios și a celui ierarhic.** Recursul ierarhic, ca și cel grațios, prezintă fără îndoială multe avantagii pentru particulari; sunt simple, fără formalități, fără termene și fără cheltuieli. Este suficientă o simplă petițiune timbrată conform legii pentru a pune în mișcare dreptul de control al superiorului ierarhic și de revocare a măsurii vătămătoare. In al doilea rând orice particular interesat poate intenta un asemenea recurs, fără a dovedi vătămarea în persoana sa a vreunui drept propriu zis. In sfârșit, în ultimul rând el poate aduce o satisfacțiune, cât mai completă particularului respectiv, întru cât autoritatea superioară poate să anuleze, să modifice sau să înlocuiască cu totul actul atacat și chiar să oblige autoritățile inferioare de a-și schimba atitudinea față de particulari, de a executa anumite prestațiuni, la care aceștia aveau dreptul etc. Iar, dacă considerăm și faptul că fiind vorba de un control administrativ, activitatea Administrațiunii poate fi examinată și din punctul de vedere al oportunității și utilității măsurilor respective, putem înțelege cu ușurință marea importanță pe care o poate avea recursul ierarhic ca și cel grațios.

4. **Neajunsurile recursului ierarhic.** Alături însă de aceste avantagii recursul ierarhic prezintă și mari neajunsuri. Fie că se adresează autorității dela care emană actul, fie că se adresează superiorului ierarhic, Administrațiunea este în realitate un judecător în propria sa cauză și va fi cu atât mai puțin înclinată să dea dreptate particularului, cu cât de cele mai multe ori inferiorul lucrează după indicațiunile superiorului său. Cu deosebire acest neajuns este mai sensibil în Statele cu regim democratic, parlamentar, unde autoritățile locale, ca și cele centrale, sunt inspirate în activitatea lor de mobile politice și unde toate laolaltă sunt sub influență directă a marilor și micilor electori. Ori principiul *„nemo auctor in rem suam"* recunoscut încă de popoarele anticității, își are rațiunea sa bine întemeiată, trasă din o lungă și statornică experiență.

Pe de altă parte Administrațiunea rezolvă de obicei aceste plângeri în interiorul birourilor, fără ascultarea părților interesate, fără administrare de probe și fără desbateri contradictorii și publice, fără cu alte cuvinte, ca să fie obligată a respecta elementele esențiale ale unei proceduri, destinate a garanta o judecată imparțială și serioasă. Ori respectarea acestor condițiuni este indispensabilă realizării ideii de justiție. Căci sentimentul de justiție este îndestulat în spiritul unui împricinat, chiar dacă nu a obținut câștig de cauză, dar cu con-

dițiunea ca litigiul să fi fost rezolvat de un adevărat judecător, arbitru imparțial și neinteresat în cauză, și după o procedură, care să-i asigure libera și completa lui apărare.

5. **Recurs ierarhic în forme jurisdicționale.** Datorită avantagiilor arătate mai sus, recursul ierarhic a fost considerat multă vreme în unele State, înzestrate de altfel cu o bună Administrațiune, drept un mijloc suficient pentru proteguirea intereselor generale și a drepturilor particularilor. Din această cauză în aceste State nici Contenciosul administrativ nu a luat desvoltarea, pe care a căpătat-o în celelalte State, unde recursul ierarhic nu a avut această importanță deosebită.

Astfel, în sistemul austriac, particularii în diferendele lor cu Administrațiunea nu au avut multă vreme alt mijloc de atac al actelor administrative, decât calea recursului ierarhic. Această situațiune s'a modificat întru câtva prin înființarea Tribunalului imperiului (1869) și mai cu seamă prin înființarea Curții supreme de Justiție administrativă (în 1875), care nu era însă competentă de a judeca litigiile de contencios administrativ, decât după ce particularul se adresase în prealabil autorităților superioare și epuizase toată scara ierarhică a acestora, și numai în cazul în care era vorba de o vătămare de drepturi a reclamantului.

In ultimele timpuri sistemul acesta a evoluat, în special în Austria, în sensul că recursul ierarhic tinde să devină un recurs jurisdicțional, dacă nu din punctul de vedere al organelor chemate să-l judece, dar cel puțin din punct de vedere al formelor și al procedurii de intentare și judecată. Astfel, în Austria s'a votat în 1925 o lege specială întitulată: *„Das Bundesgesetz vom 21 Iuli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren"* = *Legea federală din 21 Iulie asupra procedurii generale administrative* [1]), care determină până în cele mai mici amănunte o adevărată procedură jurisdicțională inspirată în cea mai mare parte de principiul procedurii civile de drept comun și prin care se înlătură unele din principalele neajunsuri ale recursului ierarhic propriu zis.

Acesta este sistemul în vigoare și astăzi în Austria și care era în vigoare și în fostele teritorii, care aparținuseră monarhiei austro-ungare, Transilvania și Bucovina, la data când acestea au fost încorporate Regatului român. Intrând sub suveranitatea română, acest

---

[1]) Vezi asupra procedurii acestei legi: *Dr. Egon Praunegger*, Das österreichische Verwaltungsverfahren, 1925, Leykam—Verlag Graz și *Dr. Prof. Rudolf Hernritt*. La nouvelle Procédure administrative autrichienne, în *Annuaire de l'Institut international de droit public* din 1932, pag. 251; *Fritz. Fleiner*, op. cit., pag. 145.

sistem în mod fatal a fost înlocuit cu sistemul român, care atribue cunoașterea Contenciosului administrativ puterii judecătorești obicinuite conform legii speciale și reduce în aceeași măsură importanța recursului ierarhic. Soluțiunea aceasta nu suferă nicio îndoială, cel puțin dela votarea Constituțiunii române din 1923 și a legii speciale pentru Contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1925, care face aplicabil pe întreg teritoriul țării sistemul de contencios român consacrat în mod definitiv de art. 107 din Constituțiune [1]).

§ 2. *Recursul în materie de tutelă administrativă*

Asupra organelor administrative descentralizate și învestite cu personalitate juridică proprie, cum sunt: comuna, județul și stabilimentele publice, se exercită de către anumite organe, aparținând în general puterii centrale, un anumit control, denumit în mod impropriu de altfel *tutelă administrativă*. Acest control poate să fie pus în mișcare și de către particulari întocmai ca și controlul ierarhic de altfel; se deosebește de acesta însă prin anumite caractere specifice și proprii. Astfel, acest control de tutelă nu se poate exercita decât în cazurile și în limita permisă de lege. El nu se poate exercita decât asupra actelor specificate îndeobște prin legea de organizare a stabilimentului sau a autorității respective, și nu poate consista decât în exercitarea puterilor conferite în mod expres prin lege; ori legea reduce în general puterea de tutelă la dreptul de a confirma sau refuza să se confirme unele acte administrative, care fără această confirmare sau aprobare nu devin executorii. In mod excepțional legea recunoaște în unele cazuri și dreptul de a se anula anumite acte și deliberațiuni ale autorităților locale și în mod cu totul excepțional dreptul de reformare al actului și de substituire autorității locale, cum este în cazul special al modificării bugetului pentru introducerea cheltuielilor obligatorii, când autoritatea locală refuză să le introducă în bugetul local. Dată fiind această noțiune restrânsă a puterilor de tutelă, nici particularul nu poate să ceară și să obțină mai mult decât autoritatea de tutelă are dreptul să facă.

Acest drept al particularului interesat de a recurge la autoritățile tutelare este uneori organizat și prevăzut prin texte speciale legislative: astfel, avem în materie de administrațiune locală art. 208 din legea de unificare administrativă din 14 Iunie 1925, asemănător

[1]) In acest sens Cas. III, Dec. Nr. 1.561/16 Octomvrie 1933, *Eug. Imre* (Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 125).

cu art. 343 din legea administrațiunii locale din 3 August 1929, care prevăd că părțile interesate pot cere prefectului, Ministerului de Interne, delegațiunii județene sau Comitetelor de revizuire, să pronunțe anularea deliberațiunilor consiliului comunal sau județean în anumite cazuri prevăzute de legea respectivă. Tot în această categorie ar putea fi trecute și contestațiunile prevăzute de art. 45, 46 și 47 din legea pentru drumuri dela 22 Aprilie 1932, pe care particularii interesați le pot face în contra operațiunilor de clasare a drumurilor făcute de consiliul comunal sau județean. In toate aceste cazuri ne găsim în mod incontestabil în fața unor recursuri administrative, iar deciziunile date de organele tutelare, care sunt organe de administrațiune activă, sunt acte administrative. Ele intervin în baza unor obligațiuni impuse de legiuitor în vederea calității lor de organe normale de administrațiune și în vederea aplicării însăși a legii, iar nicidecum nu sunt acte jurisdicționale, făcute de organe chemate să rezolve litigiile, care în mod eventual sau incidental s'ar ivi între particulari și Administrațiune.

SECȚIUNEA III

Raportul dintre recursul ierarhic și de tutelă administrativă și Contenciosul administrativ.

In examinarea acestei chestiuni trebue să ținem seamă de două considerațiuni: în primul rând de natura diferită a acestor două categorii de recursuri: cele dintâi fiind recursuri de natură administrativă, deduse înaintea unor autorități administrative; cel din urmă fiind un recurs de natură jurisdicțională, fiind dus înaintea unor instanțe care au caracterul de judecători.

In al doilea rând trebue să ținem seamă de faptul hotărîtor, că ordinea noastră juridică pozitivă recunoaște în mod categoric dreptul particularului de a duce litigiile sale cu Administrațiunea referitoare la vătămările de drepturi înaintea organelor puterii judiciare, drept de care nu ar putea fi lipsit, fiindu-i garantat de Constituțiune (art. 107). In consecință, din această cauză și fiind vorba de două categorii de recursuri diferite prin natura lor, ele sunt independente unul de altul.

Din acest fapt se pot trage următoarele consecințe:

1. **Ele sunt independente unul față de celălalt.** — In adevăr, recursul ierarhic, după cum de altfel recunoaște și art. 33, al. 3 al legii Casației din 1905, precum și art. 31 din legea dela 17 Februarie 1912,

poate să fie intentat fie înainte, fie după intentarea acțiunii de contencios administrativ. Faptul că particularul a uzat de calea Contenciosului administrativ nu-i ridică nici lui dreptul de a intenta ulterior și recursul ierarhic și nici Administrațiunii nu-i răpește posibilitatea de a rezolva afacerea pe cale administrativă și înainte de a se pronunța instanța de contencios.

2. **Deciziunile date în urma intentării recursului ierarhic sau de tutelă, sunt acte administrative.** — Actele, prin care autoritățile superioare, exercitându-și drepturile lor de control ierarhic sau tutelă, decid asupra recursurilor ierarhice intentate de particulari, sunt acte administrative și ca atare, după natura lor sunt supuse controlului organelor de Contencios administrativ [1].

In adevăr, fie că autoritatea superioară se mulțumește numai să confirme actul atacat, ceea ce face ca acesta să poată deveni executoriu, fie că îl modifică sau îl anulează și îl înlocuește cu altul, actul Administrațiunii este un act administrativ, care poate să vatăme drepturile particularilor, și ca atare el nu poate să fie sustras judecății tribunalelor noastre conform principiilor constituționale, nici în mod implicit și nici prin vreun text expres de lege.

Jurisprudența Curții de Casațiune este categorică în acest sens, că asemenea acte sunt adevărate acte administrative supuse controlului jurisdicțional al organelor de Contencios administrativ [2]).

Se excepteză cazurile, când recursurile instituite și organizate prin vreo lege specială au caracterul incontestabil al unor adevărate căi judecătorești, fiind duse în fața unor organe, care nu aparțin Administrațiunii propriu zise, ci care au caracterul unor instanțe judecătorești. In asemenea cazuri deciziunile unor astfel de instanțe sunt hotărîri judecătorești, sustrase în virtutea teoriei recursului paralel, de care ne vom ocupa mai departe, controlului organelor de

---

[1]) Când vom studia modul în care trebue să fie interpretat art. 3, al. 1 din legea pentru Contenciosul administrativ dela 23 Decemvrie 1925, după care s'ar părea că puterea judecătorească nu are căderea să controleze actele de tutelă administrativă și control ierarhic, vom vedea că această interpretare nu poate să fie absolută și că din contră poate să fie conciliată cu această constatare, semnalată aci și recunoscută de jurisprudența Curții de Casație.

[2]) Astfel, Cas. III, Dec. 1.320/1930, *Cristache Smarandache* (Jur. Rom. 1930, pag. 440). „Considerând că dispozițiunile prin care un organ superior confirmă sau infirmă actele autorităților în subordine, fie din oficiu, fie după cererea celor interesați, întrunesc caracterul unor adevărate acte administrative". In același sens, Cas. III, Dec. 1.453/1930, *Firma Tomești cu Casa Asigurărilor Sociale* (Jur. Rom. 1930, pag. 415), „Considerând că deciziunile acestei Direcțiuni (Casa Centrală a Asigurărilor Sociale), date fie chiar pe calea apelului sau recursului ierarhic, sunt acte administrative". In același sens: Cas. III, Dec. 2.078/1933, *C. Cireșeanu* (Rep. Jur. Adm. 1934, Col. 645). Cas. III, dec. 155/1930, *H. Ion*, B. Cas. 1930, II, 850.

Contencios administrativ [1]) și supuse numai jurisdicțiunii organelor determinate de lege.

3. **Recursul la instanțele de Contencios administrativ nu este subordonat intentării prealabile a recursului ierarhic sau de tutelă administrativă.** — Această soluțiune se impune, cu atât mai mult, cu cât în sistemul nostru de contencios nu s'a admis niciodată concepțiunea sistemului austriac, despre care ne-am ocupat într'un capitol anterior și în baza căruia recursul la Curtea supremă de justiție administrativă este subordonat intentării prealabile a recursului ierarhic și a epuizării tuturor gradelor de control ierarhic.

Această soluțiune a dreptului nostru este incontestabilă, întru cât niciun text de lege și nici legea Contenciosului administrativ din 1925 nu subordonează Contenciosul administrativ intentării prealabile a recursului ierarhic. Din contră, tradițiunea dreptului nostru concretizată prin art. 33, al. 3 al legii din 1 Iulie 1905 și art. 31 al legii din 17 Februarie 1912, despre care am vorbit mai sus, consacră independența celor două recursuri, ierarhic și jurisdicțional [2]).

La aceasta cred că trebue să facem o excepțiune care în definitiv ar părea mai mult aparentă; anume, când este vorba de un recurs întemeiat pe art. 1 din legea Contenciosului dela 1925, partea finală a al. I, motivat pe „reaua voință a Administrațiunii de a re-

[1]) După cum vom vedea la cap. *Recursul paralel*, Inalta Curte de Casațiune admite teoria recursului paralel, însă este înclinată câte odată a vedea un recurs jurisdicțional, acolo unde în realitate nu este decât un simplu recurs ierarhic.

Problema cea mai dificilă este însă aceea de a se ști, când recursurile speciale instituite de vreo lege au caracterul unor recursuri jurisdicționale și când nu au acest caracter, fiind simple recursuri administrative. Chestiunea nu poate fi rezolvată, decât avându-se în vedere caracterizarea funcțiunii jurisdicționale, atât din punct de vedere formal, cât și material, cât și de caracterul deciziunilor intervenite în urma intentării acestora, așa cum rezultă din textul legii, care l-a instituit.

Astfel, Curtea de Casațiune, secția III, (Dec. Nr. 189/1935, *G. Duma*, Rep. Jur. Adm. 1935, col. 1.090), ținând seamă de aceste criterii, socotește cu drept cuvânt că deciziunile consiliilor de igienă și salubritate publică de pe lângă Ministerul Sănătății, art. 17 din legea de organizare a Ministerului Sănătății din 23 Martie 1926 și art. 7 și 70 din legea sanitară din 1910, nu sunt acte jurisdicționale, ci acte administrative susceptibile de a fi atacate pe calea Contenciosului administrativ.

[2]) In acest sens, Cas. III, Dec. 1.320/1930, *Cristache Smarandache* (Jur. Rom. 1930, pag. 440). „Că „această cale de atac în justiție este cu totul independentă de calea ierarhică pe care legea administrativă o pune la dispoziția particularilor, textul art. 1 din legea Contenciosului administrativ, fiind în general și dând în competența ziselor instanțe actele de autoritate ale oricărei Administrațiuni publice, fie că s'a exercitat sau nu recursul ierarhic.

zolva cererea privitoare la un drept". In adevăr, și în acest caz, ca și atunci când este vorba de un act de autoritate, trebue să existe o manifestare de voință a Administrațiunii, care dacă lipsește, trebue să fie provocată de particulari prin mijlocirea unei cereri, care după împrejurări poate să fie sau un recurs ierarhic, sau un recurs grațios; și numai dacă Administrațiunea răspunde sau refuză să răspundă în termen, ceea ce echivalează cu o deciziune de respingere sau de nerecunoaștere a dreptului particularului, acesta se poate adresa instanței de Contencios administrativ [1]). Dar în acest caz necesitatea intentării prealabile a unui asemenea recurs rezultă din însăși natura specială a acestei acțiuni de Contencios administrativ, fiind întemeiat tocmai pe refuzul de a rezolva cererea privitoare la un drept [2]).

Situațiunea este însă mai dificilă, atunci când ne găsim în fața unui recurs ierarhic sau în materie de tutelă administrativă, prevăzut și organizat prin texte speciale de legi, supus judecății unor anumite organe administrative și respectării unor anumite condițiuni, în general de termene, după cum am văzut că există în baza unor anumite legi. Cred că în acest caz trebue să facem o distincțiune pe care se pare că o face și Inalta Curte în deciziunile ei, și anume să deosebim recursurile instituite de lege numai în scopul de a pune la îndemâna particularului o cale mai simplă și mai rapidă pentru a obține anularea sau reformarea unor acte administrative ilegale și vătămătoare, de recursurile instituite de lege în contra actelor unor organe, prin intermediul cărora se face în mod necesar și exclusiv aplicațiunea unei legi și care presupun din această cauză exercițiul unei competențe tehnice. In al doilea caz, utilizarea căilor indicate de lege ar fi obligatorie și numai după epuizarea lor recursul la organele

---

[1]) Cred că în acest sens trebuesc interpretate următoarele deciziuni ale Curții de Casațiune: Cas. III, Dec. 80/1926. (Bul. Cas. 1926, I, pag. 526). *Iosef Podnebesnâi cu Ministerul de Interne.* „Considerând că numai dacă recurentul s'ar fi adresat cu cererea sa autorității superioare și aceasta ar fi refuzat să retragă..... ar fi fost îndreptățit de a uza de calea recursului la Contencios".

In același sens, Cas. III, Dec. 2.086/1933, *Muleanca cu Reg. C. F. R.* (Jur. Adm. 1934, pag. 17); Cas. III, Dec. 605/1928, *M. Mihăilescu cu Ministerul Instrucțiunii Publice* (Pand. Săpt. 1928, pag. 737), „trebue ca în prealabil particularul să fi făcut o cerere autorității și dacă aceasta ar fi refuzat, să atace refuzul în Contencios (plata unei sume de bani ca salariu)".

[2]) Este, cred o situațiune asemănătoare cu aceea dela Consiliul de Stat francez, când particularul nu poate intenta o acțiune la Consiliul de Stat decât dacă îi deferă judecății lui o *deciziune* a Administrațiunii. In lipsa unei astfel de deciziuni particularul trebue să o provoace în prealabil prin o cerere adresată Administrațiunii și numai deciziunea de respingere sau refuzul de a răspunde într'un anumit termen, echivalat cu o deciziune de respingere, poate fi deferită Consiliului de Stat. Vezi *L. Rolland*, op. cit., pag. 218; *J. Appleton*, op. cit. pag. 48.

de Contencios administrativ ar fi posibil, și aceasta numai în cazurile când ar fi vorba de vicii de legalitate și nu de o apreciere tehnică discreționară [1]). In orice caz, această chestiune nu poate fi rezolvată decât în strânsă legătură cu textele legislative, care institue acel recurs și apreciată dela caz la caz [2]).

CAPITOLUL II

Revocarea Actelor administrative

SECȚIUNEA I

Noțiuni generale

Recursurile administrative și în special recursul ierarhic și cel de tutelă administrativă, se sprijină în ultimă analiză pe dreptul particularului lezat de a cere Administrațiunii de a-și exercita drepturile sale de control asupra actelor săvârșite de organele aflate sub supra-

[1]) Se pare că jurisprudența Curții de Casațiune este orientată în acest sens. Astfel, următoarele deciziuni hotărăsc că nu este nevoie de intentarea prealabilă a recursului ierarhic sau de tutelă, chiar fiind organizat prin text special de lege. Cas. III, Dec. 73/1929, *Prefectura Lăpușna* (Pand. Săpt. 1929, pag. 496) „Considerând că hotărîrile care privesc județele și municipiile se pot ataca în termen de 10 zile la Ministerul de Interne, conf. art. 208 din legea administrativă din 1925, totuși această procedură nu poate fi privită decât ca fiind instituită în scopul de a aduce o înlesnire celui interesat, punându-i la dispoziție o cale de apărare mai sumară, iar nicidecum o restricțiune a mijloacelor de apărare.....". In sens identic, Cas. III, Dec. 1.014/1929 (Pand. Săpt. 1929, pag. 614); Cas. III, Dec. 1.320/1930, *Cristache Smarandache* (Jur. Rom. 1930, pag. 440), precum și în sens asemănător Cas. III, Dec. 427/1922, *C. Nicolaescu cu Ministerul de Interne* (Pand. Rom. 1922, III, pag. 160).

Din contră trebuesc utilizate căile prevăzute de lege: Cas. III, Dec. Nr. 962 din 1933, Loc. *I. Vasile*. (Jur. Adm. 1933, pag. 1318), „Deciziunile de invaliditate ale comisiunilor medico-militare trebuesc să fie atacate la Consiliul central sanitar și nu direct la Contenciosul administrativ".

[2]) Chestiunea aceasta s'a pus și în Franța în special cu privire la recursurile instituite prin art. 47 al legii din 10 August 1871, asupra departamentelor și prin art. 63 și urm. al legii din 5 Aprilie 1884, asupra organizării comunelor, jurisprudența Consiliului de Stat fiind fixată în modul următor: întru cât recursul prevăzut de art. 47 al legii din 1871 rămâne administrativ până în faza lui finală, particularul poate să nu uzeze de el și să atace direct deliberațiunea ce-l vatămă, direct la Consiliul de Stat; în ce privește al doilea recurs fiind jurisdicționalizat în faza lui finală, particularul trebue să se adreseze întâiu prefectului și numai în urmă Consiliului de Stat. (*L. Rolland*, op. cit., pag. 230 și urm.). In sistemul legii noastre situațiunea este diferită.

vegherea sa, iar în ce privește recursul grațios de a reveni asupra actelor sau operațiunilor săvârșite de dânsa. In toate aceste cazuri se pune în cauză o problemă foarte importantă a dreptului administrativ, aceea a *revocării actelor administrative* [1]).

Acest drept al Administrațiunii de a revoca în mod unilateral actele administrative, este de esența însăși a administrațiunii și este în legătură directă cu caracterul Administrațiunii de a fi înzestrată cu putere juridică autonomă.

Principiul autonomiei Administrațiunii. — După cum am arătat mai sus, Administrațiunea nu este un factor pasiv în organizațiunea unui Stat. Ei îi revine sarcina de a lua măsurile necesare pentru a asigura îndeplinirea nevoilor vieții sociale și funcționarea serviciilor publice menite să satisfacă aceste nevoi, în continuă și veșnică prefacere. De aceea ea trebue să aibă puterea în tot momentul de a proceda la luarea măsurilor necesare, fie elaborând unele noi, fie desființând pe cele vechi, care nu mai corespund situațiunilor noi.

In asemenea condițiuni noțiunea însăși de organizare administrativă implică în mod necesar puterea autorităților administrative de a desființa ele însile actele ilegale sau inoportune, cât și dreptul organelor superioare din ierarhia administrativă, de a cerceta sub acest aspect, de *legalitate și oportunitate,* actele săvârșite de agenții și autoritățile de sub supravegherea lor, și de a lua măsuri în consecință.

Pe de altă parte Administrațiunea, ca parte componentă a Puterii executive, este o putere juridică autonomă, întocmai — și poate chiar mai mult, — decât celelalte puteri ale Statului. In virtutea acestui principiu de autonomie, Administrațiunea are puterea de a-și făuri ea singură *titlul juridic* al activității sale, pe care apoi îl execută prin propriii ei agenți. Ori acest titlu juridic nu este altul decât actul administrativ, care ca act juridic se deosebește de actele făcute de simplii particulari prin două caractere specifice și esențiale: *a) actele administrative sunt revocabile* prin deciziune unilaterală, întru cât Administrațiunea, fiind obligată să intervină în orice moment pentru asigurarea intereselor generale, care îi incumbă, trebue să

[1]) *Terminologie.* — Se întrebuințează în mod general termenul de *revocare,* pentru a se desemna actul Administrațiunii de a desființa prin o deciziune unilaterală un act administrativ. Când această desființare este săvârșită de însuși organul, care a elaborat actul, se rezervă termenul special de *retractare* sau de *raportare.* Când revocarea este făcută de autoritatea, cu drept de control ierarhic sau tutelă administrativă, se întrebuințează de obiceiu termenul general *de anulare.*

In toate aceste cazuri este vorba de o anulare pe cale administrativă și nu de o anulare pe cale judecătorească.

aibă puterea de a abroga sau modifica situațiunile juridice, în conformitate cu aceste interese noi și mereu schimbătoare; *b)* In al doilea rând, *actele administrative sunt executorii*, ceea ce implică o eficacitate juridică specială, în virtutea căreia puterea publică are posibilitatea de a creea situațiuni juridice opozabile tuturor, și susceptibile de a fi executate chiar contra voinței particularilor și fără a fi obligată de a recurge, în prealabil, la intervențiunea justiției.

Datorită acestui fapt, care constitue pentru Administrațiune un adevărat privilegiu, cunoscut sub denumirea de *Privilegiul execuțiunii prealabile*, actul administrativ poate să fie executat de Administrațiune prin propriii ei agenți (servicii publice, forța publică), utilizând la nevoie mijloace de constrângere materială pentru a sfărîma rezistența celor interesați [1]). Caracterul revocabil al actului administrativ unit cu existența acestui privilegiu face ca Administrațiunea să poată revoca prin deciziune unilaterală, să anuleze, sau să retracteze actele administrative, ilegale sau chiar inoportune.

SECȚIUNEA II

Excepțiuni la caracterul de revocabil al actelor administrative

La caracterul de revocabil al actelor administrative trebue să facem două excepțiuni: I actele administrative cu caracter jurisdicțional și II cele cu caracter contractual.

§ 1. *Actele administrative cu caracter jurisdicțional nu sunt revocabile*

După cum am arătat într'un capitol anterior, aceste acte care se caracterizează ca atare, atât prin obiectul lor, de oarece prin ele se

[1]) *Privilegiul acțiunii din oficiu sau al execuțiunii prealabile*, deosebește activitatea Administrațiunii de a simplilor particulari. In raporturile dintre particulari, când se ivesc conflicte privind valoarea și efectele juridice a acestor raporturi, ei nu-și pot realiza drepturile lor, în caz de opoziție, decât prin intermediul justiției. Administrațiunea are acest privilegiu în sistemul juridic pozitiv al celor mai multe State moderne, de a-și realiza măsurile ei prin constrângere materială și fără ca în prealabil să recurgă la intermediul justiției. Execuțiunea actului este cu alte cuvinte *prealabilă* intervențiunii justiției, care în general se efectuiază la reclamațiunea particularului interesat, ceea ce face ca Administrațiunea, în procesele de Contencios administrativ, să aibă aproape întotdeauna calitatea de pârîtă. Trebue să menționez că acest privilegiu al execuțiunii prealabile nu este absolut, ci suferă *unele excepțiuni importante*. (Vezi în această chestiune: *M. Hauriou*, op. cit., pag. 356; *Ranelletti*, op. cit., pag. 133; *R. Alibert*, op. cit., pag. 13; *Bonnard*, Contrôle jurid., pag. 77; Precis ad. pag. 184).

constată cu forță de adevăr legal, existența unor drepturi sau a unor situațiuni juridice sau de fapt, cât și prin faptul că beneficiază de o stabilitate mai mare decât celelalte acte săvârșite de Administrațiune, nu sunt revocabile în sensul că, odată săvârșite și aduse la cunoștința persoanelor interesate, ele nu mai pot să fie retrase sau modificate, legea organizând anumite căi *jurisdicționale*, la care trebue să recurgă, atât particularii, cât și Administrațiunea, pentru a obține anularea sau reformarea lor.

In această categorie credem că ar putea să intre: actele de impozițiune fiscală în materie de contribuțiuni directe, deciziunele comisiunilor de pensiuni, prin care se stabilește dreptul și cuantum-ul pensiunii etc. . . . . .

§ 2. *Actele cu caracter contractual sunt de asemenea irevocabile*

Actele cu caracter contractual sunt de asemenea nerevocabile, prin simplă deciziune unilaterală a Administrațiunii, ca unele ce sunt rezultatul unui acord de voință, și care având caracterul unor convențiuni, creatoare de situațiuni juridice individuale, sunt guvernate de principile și dispozițiunile Dreptului civil.

Există însă o categorie de contracte, care sunt în mod mai intim legate de organizarea și funcționarea unui serviciu public și care din această cauză sunt supuse unui regim juridic cel puțin în mod parțial diferit de cel drept comun, regim creat în mare parte de anumite dispoziții ale unor legi speciale sau chiar prin însăși clauzele cuprinse în caietul de sarcini, — cum este spre ex.: concesiunea de serviciu public, — și care pot fi modificate cel puțin în unele din clauzele lor cu caracter regulamentar prin deciziunea unilaterală a Administrațiunii. Dar și aceste contracte cunoscute în general sub denumirea de *contracte administrative*, rămân în general supuse, din celelalte puncte de vedere, unor reguli asemănătoare celor de drept comun și nu pot fi revocate sau reziliate prin simpla declarațiune unilaterală a Administrațiunii, în afară de cazul unor dispoziții contrare, cuprinse, fie în clausele contractului, fie în legea, pe baza căreia a luat ființă un asemenea contract [1]).

Dreptul de a pune capăt concesiunii în orice moment este recunoscut însă Ad-țiunii, prin faptul că i se recunoaște un drept special, și anume dreptul absolut de a răscumpăra în orice moment conce-

[1]) In acest sens Cas. III, Dec. 1.545/1925, *Leonida* (P. S. 1925, pag. 693). De asemenea: C. Apel București, s. IV, Dec. 216/1932, *G. Mateescu* P. Rom. 1933/III, pag. 8; C. Apel Buc. III, dec. 15/1928, *Con. Rom. de Petrol*, P. Rom. 1930/II/46, deși soluțiunea ultimei deciziuni e contestabilă, nefiind vorba de un adevărat contract. C. Apel II, Buc. 122/1930, *N. Basilescu* Bul. Curț. Apel 1930, pag. 193.

siunea, chiar dacă între clauzele concesiunii nu figurează acest drept de răscumpărare [1]). De cele mai multe ori însă în contractele de concesiune figurează o clauză, care prevede dreptul de răscumpărare, după expirarea unui anumit termen, fixându-se în acelaşi timp şi bazele după care se va face evaluarea lucrărilor şi instalaţiunilor respective [2]).

In afară de acest drept de răscumpărare, rezilierea şi revocarea unui contract de concesiune, nu poate fi făcută decât prin intervenţiunea justiţiei.

Tot în materia contractelor de concesiune trebue să mai amintim şi dreptul ad-ţiunii de a modifica pe cale unilaterală clauzele cu caracter legal şi regulamentar ale actelor de concesiune de servicii publice. Actul de concesiune al unui serviciu public nu este în integralitatea sa un contract, în sensul că nu toate clauzele înscrise în el sunt rezultate din voinţă liberă a părţilor contractante. Prin faptul că un serviciu public este concedat, nu i se ridică caracterul de serviciu public şi ca atare ad-ţiunea conservă dreptul de a lua toate măsurile de bună organizare şi funcţionare a lui.

Aceste măsuri şi reguli fixate prin legea sau regulamentul de organizare al serviciului, pot să fie modificate pe cale unilaterală în acelaşi mod, fără ca concesionarul să aibă dreptul de a se opune; când însă modificarea cauzează o mărire a sarcinelor sau pagube neprevăzute concesionarului i se recunoaşte dreptul la despăgubiri sau la o ridicare a taxelor percepute dela cei ce se folosesc de serviciul public respectiv.

SECŢIUNEA III

Limita dreptului de revocare

Respectul drepturilor câştigate. — Excluzându-se actele cu caracter jurisdicţional şi contractual, urmează că dreptul Administra-

([1] *G. Jèze*, Contrats Ad-tifs, pag. 231 şi 313.

([2] Concesiunea poate fi răscumpărată înainte de expirarea acestui termen? O parte din doctrina italiană crede că nu se poate uza de dreptul de răscumpărare înainte de expirarea termenului, întru cât fixarea acestui termen a avut tocmai scopul de a asigura capitalurilor investite o perioadă de siguranţă, pentru a putea produce veniturile, la care erau îndreptăţiţi să le aştepte posesorii acelor capitaluri.

O altă părere a doctrinei italiene admite însă soluţiunea contrară, admiţând dreptul de răscumpărare şi înainte de această dată, în care caz răscumpărarea nu se va mai face pe preţul şi după evaluarea prevăzută în contract, ci după o nouă apreciere făcută în conformitate cu elementele de fapt din momentul răscumpărării. Vezi Prof. *Cino Vitta*, op. cit., pag. 373.

țiunii de a revoca sau retracta actele emanând dela dânsa se limitează numai la grupa actelor cu caracter unilateral. Dar și aci dreptul Administrațiunii nu este absolut, ci este limitat de un alt mare principiu juridic, acel al *intangibilității situațiunilor juridice individuale sau al drepturilor legalmente dobândite*. In adevăr, manifestațiunile unilaterale de voință ale autorităților administrative produc efecte juridice cu mult mai stabile și puternice, decât ale simplilor particulari. De unde în dreptul privat manifestările de voință ale particularilor nu produc în general efecte juridice, decât dacă sunt acceptate prin o altă declarațiune de voință concordantă, dând naștere unei convențiuni, în materie de drept public declarațiunile de voință ale autorităților publice, chiar dacă nu sunt încorporate într'o convențiune, dau naștere, atunci când este vorba de un act subiectiv sau un act-condițiune, la situațiuni juridice individuale care nu ar mai putea fi retrase, fără să se atingă acel principiu al drepturilor legitim câștigate. Ori, *organizarea juridică a vieții sociale implică în mod necesar ideea de stabilitate a raporturilor juridice*, care nu se poate concepe dacă nu se respectă, ceea ce în mod legal s'a dobândit sub imperiul unei ordine juridice legale.

Acest principiu se impune deopotrivă atât legiuitorului, cât și administrațiunii, care prin actele lor nu pot în general atinge situațiunele juridice individuale legalmente dobândite, dând efect retroactiv actelor și deciziunilor lor [1]). Dar pe când legiuitorul poate, atunci când voește, să dea legilor efect retroactiv, regula aceasta nefiind de ordin constituțional — dar numai în măsura, în care nu ar vătăma vreun text precis din Constituție, spre ex.: al garantării proprietății — Administrațiunea nu poate face acest lucru, căci actul ei lovind în drepturile câștigate, ar viola însăși ordinea juridică, sub care acele drepturi au luat ființă, și prin urmare ar fi ilegal [2]).

---

[1]) Curtea de Casație recunoaște că Administrațiunea nu poate da efect retroactiv actelor ei. Cas. III, Dec. 691/1933, *D. Naum.* (Pand. Săpt. 1933 pag. 492), de asemenea Cas. III, după divergența Dec. 1.616/1934 *G. Bărăscu*, (Jur. Rom. 1934, pag. 159), „In principiu este exact că actele administrative de autoritate ca și cele legislative nu dispun decât pentru viitor, ele neputând modifica sau suprima cu efect retroactiv, situațiuni de drept legal stabilite".

[2]) Vezi *Alibert*, op. cit., pag. 41, „Violațiunea drepturilor câștigate echivalează cu violațiunea legii oridecâteori drepturile violate decurg dintr'o lege sau dintr'o regulă de drept echivalentă unei legi. In cazul acesta se găsesc drepturile individuale consacrate prin legile în vigoare, de ex.: libertatea individuală, drept de proprietate, libertatea comerțului etc....; drepturile care decurg din obligațiunea impusă administrațiunii de a furnisa o prestațiune, a acorda o autorizație administrațiilor, drepturile care rezultă din deciziunile administrative anterioare și care fac obstacol la retragerea acelor deciziuni".

SECȚIUNEA IV

Dreptul de retractare a actelor cu caracter unilateral

Trebue să se țină seamă în determinarea regimului juridic aplicabil acestei chestiuni de cele două principii expuse mai sus, al autonomiei Administrațiunii și al respectării drepturilor legal dobândite. Prin aplicarea și prin concilierea acestor două principii, în aparența contradictorii, ajungem la concluziunile următoare:

a) Sunt irevocabile: 1) actele prin care particularii au dobândit în mod legal drepturi, fie că ar fi vorba de un act cu caracter subiectiv, creator de situațiuni juridice individuale, cum ar fi eliberarea unei autorizațiuni, brevet de băuturi spirtoase etc., fie că ar fi vorba de un act-condițiune, act prin care se aplică unui individ determinat un statut obiectiv juridic sau o situațiune legală sau regulamentară, cum ar fi numirea unui funcționar stabil sau inamovibil [1]).

2) Sunt irevocabile actele prin care se creează o situațiune juridică definitivă, care nu ar mai putea fi retrasă sau modificată decât cu anumite condițiuni și forme, sau actele care ar servi la perfectarea unei situațiuni juridice individuale [2]);

b) Din contra sunt revocabile toate actele unilaterale prin care nu s'au creat situațiuni juridice individuale sau nu au dat sau nu dau naștere la drepturi individuale. Astfel sunt revocabile: 1) Actele cu caracter general, cum sunt regulamentele, întru cât asemenea acte nu crează prin ele însuși situațiuni individuale și subiective, ci situațiuni generale și impersonale, care pot fi modificate sau retrase oricând. In adevăr, nimeni nu poate avea dreptul la menținerea unui

---

[1]) In acest sens, Cas. III, Dec. 619/1927, *C. Buteanu*, (Bul. Cas. 1927, I, pag. 392 și P. S. 1927, pag. 688): „este irevocabilă autorizațiunea de construcțiune dată unui particular în conformitate cu planul de sistematizare al orașului". Cas. III, Dec. 656/1926, *Papacostea*, (Bul. Cas. 1926, II, pag. 563: „un profesor secundar chiar când a fost numit cu titlul provizoriu la o catedră pe care și-a ales-o în baza tabloului celor reușiți la examen, are un drept câștigat, iar Ministerul nu mai poate reveni...". De asemenea Cas. III, Dec. 244/1926, *M. Braslă*, (Pand. Săpt. 1926, pag. 516. Cas. III, Dec. 53/930, *Berbereanu*, (P. S. 1931, pag. 228). Cas. III, Dec. 376/1916, *S. Mircea*, (Jur. Rom. 1918, pag. 423 (relativ la brevet băuturi)... etc. Cas. III, Dec. 509/1920, *M. Pașcanu*, P. Rom. 1922, I, 50.

[2]) In acest sens: Cas. III, Dec. 474/1927, *Hacman*, (P. S. 1927, pag. 636). „Dreptul Ministerului exercitat prin confirmarea intimatului ca membru în Senatul Universitar este epuizat, și nu mai poate reveni". De asemenea Cas. III, Dec. 194/1926, *Dăbuleanu*, (P. S. 1926, pag. 307), „Numirea preoților se face de chiriarchia respectivă cu aprobarea Ministerului Cultelor; odată ce aceste formalități s'au îndeplinit, numirea este irevocabilă".

regulament, spre ex: a unui regulament de sistematizare și aliniere a străzilor unui oraș, care poate fi modificat sau abrogat oricând; dar dacă pe baza lui intervine un act de autorizare de construcțiune, proprietarului acelui teren i se crează o situațiune individuală, care nu mai poate fi retrasă din moment ce s'a efectuat lucrarea, sau chiar a făcut anume cheltuieli întemeiate pe situațiunea creată prin autorizare;

2) Sunt revocabile actele prin care se crează numai obligațiuni, întru cât în acest caz particularii nu au niciun interes a ataca actele care îi scutesc de anumite obligațiuni;

3) Sunt revocabile actele de numire ale funcționarilor nestabili sau care nu au dobândit inamovibilitatea [1]);

4) Sunt de asemenea revocabile detașările, delegările de funcționari, întru cât acestea sunt acte luate în exercițiul unei facultăți discreționare și nu crează niciun drept în favoarea titularilor [2]);

5) Sunt revocabile de asemenea actele, care nu au putut da naștere unor drepturi câștigate, prin faptul că intrând, spre ex.: în categoria acelora care trebuesc supuse aprobării tutelare; această aprobare nu a intervenit încă; spre ex.: deliberațiunea unui consiliu comunal supusă abrobării prefecturii, prin care se hotărăște acordarea unei concesiuni, poate fi retrasă atât timp cât aprobarea nu a intervenit;

6) Actele cu caracter preparatoriu pot fi retrase sau anulate atât timp cât nu a intervenit deciziunea sau actul final, care numai el crează o situațiune juridică definitivă, care să dea naștere la drepturi; se exceptează cazul când printr'un text de lege se hotărăște contrariul sau se atribue în mod implicit unor asemenea acte un caracter definitiv și irevocabil, prin faptul că anularea lor este subordonată unor căi de recurs speciale.

7) Sunt de asemenea revocabile actele, care prezintă un caracter de precaritate, fie că acest caracter rezultă din faptul că Administrațiunea publică își rezervă dela început dreptul de a le revoca *ad nutum*, fie că rezultă din alte împrejurări, spre ex.: Sunt revoca-

---

[1]) Revocarea numirei unui funcționar nestabil echivalează în realitate cu un act nou, cu o punere în disponibilitate sau o destituire a unui asemenea funcționar, fără ca să aibă beneficiul acțiunii în contencios, dela care este exclus neputând invoca un drept de stabilitate în funcțiune, dela care nu ar fi putut fi îndepărtat, decât cu anumite forme și pentru abateri disciplinare. Totuși în unele cazuri se procedează la anularea însăși a numirii făcute, spre ex.: Cas. III. Dec. 353/1926, *Ionaș Dumitru*, (P. S. 1926, pag. 572, Bul. Cas. 1926/I, pag. 710).

[2]) In acest sens: Cas. III, Dec. Nr. 330/1914, *C. Vrânceanu*, (Bul. Cas. 1914, pag. 1520); de asemenea Cas. III, Dec. 20/1913, *Gen. Cocea*, (Bul. Cas. 1913, pag. 201). Cas. III, Dec. 308/1927, *Bănescu*, (Bul. Cas. 1927, pag. 517, partea I).

bile oricând permisiunele de a utiliza porțiuni din domeniul public, străzi, piețe, grădini publice etc., cum ar fi autorizările de a instala chioșcuri de ziare, mese pe trotuare, diverse distracții și atracțiuni etc., denumite uneori în mod impropriu și concesiuni, întrucât particularul plătește de cele mai multe ori autorității publice respective, chirie sau redevență [1]). In adevăr, chiar dacă autoritatea publică nu-și rezervă dreptul de a le revoca oricând prin însăși actul de autorizare sau concesiune, ea nu pierde acest drept, de oarece toate aceste permisiuni sunt consimțite asupra domeniului public, care este inalienabil și imprescriptibil și în consecință nu se pot stabili drepturi definitive asupra lui. De aceea aceste autorizațiuni au prin însăși natura lor un caracter de precaritate, care le face revocabile oricând, independent de orice clauză sau condițiune înscrisă sau neînscrisă în actul de autorizare [2]). Dar, de aci nu urmează că Administrațiunea nu este obligată să răspundă pentru daunele cauzate particularului concesionar, printr'o revocare intempestivă și care i-ar produce daune nejustificate [3]).

8) Sunt de asemenea revocabile autorizațiunile eliberate indivizilor în vederea exercitării unei activități sau profesiuni socotite periculoase ordinei și salubrității publice, cum este în cazul autorizărilor de exercitarea unui comerț ambulant în marile orașe, a eliberării unui permis de vânătoare sau port-arme, a instalării unui

---

[1]) Cas. I, Dec. 1.412/1922, *C. Nicolae*, Jur. Rom. 1923, pag. 93, consideră dreptul de folosință al unui chioșc de ziare acordat unui particular drept o concesiune provizorie și revocabilă, fiind un drept concedat asupra domeniului public.

[2]) Consiliul de Stat francez printr'o jurisprudență foarte interesantă a asigurat și în aceste cazuri o oarecare stabilitate și siguranță particularilor titulari ai unor concesiuni de felul acesta. In adevăr, în materie de permisiuni de utilizare a drumurilor publice, deși Consiliul de Stat recunoaște că Administrația are oricând dreptul de a le revoca, hotărăște totuși că nu poate face această revocare, decât pentru motive conforme dreptului. In acest scop a utilizat mijlocul de anulare tras din deturnarea de putere, anulând actele de revocare a unor concesiuni sau permisiuni de această natură, când urmăreau alt scop decât acela, pe care îl impunea necesitățile și interesele firești ale serviciului sau domeniului public respectiv. Vezi în această materie *R. Alibert*, op. cit., pag. 321; *L. Delbez* op. cit., pag. 473.

[3]) In acest sens avem o deciziune într'un caz asemănător de revocare a unei autorizații, deși nu era vorba de o utilizare a domeniului public. Cas. III, Dec. 426/1912, *Primăria București cu G. Andreescu*, (Bul. Cas. 1912, pag. 1824 și Cur. Jud. 1912, pag. 972). „Când se constată că Primăria, acordând cuiva o autorizare de a instala un cinematograf într'o grădină, acesta a făcut toate lucrările necesare pentru amenajarea grădinii în acest scop, iar peste 20 zile, Primăria revine asupra autorizării date și o refuză, instanța de fond poate aprecia că aceste împrejurări au cauzat părții un prejudiciu numai din vina Primăriei, care trebue să-l repare".

depozit de materii imflamabile în mijlocul orașelor, pe calea publică sau chiar pe teren particular etc. Toate aceste acte și autorizări crează în adevăr particularului o situație juridică specială și individuală, dar care nu poate merge până la a crea în favoarea lui a unui drept de imutabilitate absolută a acestor acte. De cele mai multe ori chiar legile și regulamentele, care crează acest regim de autorizări, cuprind dispoziții speciale, care autorizează autoritățile să revoace asemenea autorizări, când interesele generale o cer, cu sau fără observarea unor anumite forme sau condițiuni.

De altfel aceste autorizațiuni, care învestesc pe individ cu dreptul de a exercita o anumită activitate, care este supusă de lege în general unui regim de prohibițiune, trebuesc deosebite de celelalte feluri de autorizări, când dreptul individului este preexistent autorizării, întru cât el nu este supus unui regim general de prohibițiuni, ci poate să fie exercitat în mod liber de oricine, cu respectarea unor obligațiuni, a căror observare incumbă Administratiunii, cum este în cazul autorizațiunilor de construcțiune.

9) In sfârșit sunt *revocabile actele administrative ilegale.* In adevăr, actele administrative ilegale sunt isbite în general de o nulitate absolută, întru cât este destinată a sancționa neîndeplinirea unor forme și obligațiuni edictate în interesul public. Această nulitate poate să fie pronunțată atât pe cale jurisdicțională, cât și pe cale administrativă, fie de organele superioare investite cu puterea de control, fie chiar de către acelea, dela care emană actul respectiv, sub rezerva dreptului, ce-l au părțile interesate de a se adresa contenciosului administrativ atunci când socotesc ilegală această anulare. Actele ilegale pot fi revocate chiar când, fiind acte subiective sau acte-condițiuni, ar fi putut să dea naștere la drepturi sau situațiuni juridice individuale. In acest caz principiul respectării drepturilor câștigate nu mai poate să opereze, întru cât este unanim recunoscut că nu se pot câștiga drepturi, decât în baza unor acte săvârșite în conformitate cu legea. Instanțele noastre de contencios administrativ au considerat în totdeauna legală revocarea sau retractarea unor asemenea acte, făcute cu violarea stării de legalitate, fie ca această violațiune consistă în vicii inițiale, fie că viciile ar fi survenit ulterior [1])

---

[1]) In acest sens: Cas. III, Dec. 316/1930, *N. Nistor,* (P. S. 1930, pag. 423): „O numire în funcțiune fiind făcută fără respectarea cerințelor legii, nu poate conferi nici un fel de drept celui numit, iar autoritatea este în drept să revină oricând asupra acestei numiri". De asemenea: Cas. III, Dec. 27/1928. *Fotescu,* (Bul. Cas. 1928, I, pag. 524), revocare de transferare; Cas. III, Dec. 381/1929. *G. Dancu,* (Bul. Cas. 1929, part. I, pag. 601), revocare de farmacie; Cas. Sec. Unite Dec.

Pe de altă parte în sistemul dreptului public român, dreptul de revocare sau retractare al Administrațiunii este cu atât mai mult justificat, cu cât ne lipsește o autoritate judiciară, cum este în Franța Consiliul de Stat, cu competența generală de a controla legalitatea activității administrative prin mijlocul unui recurs în anulare, cum este recursul pentru exces de putere. In sistemul nostru de contencios administrativ, bazat numai pe vătămarea drepturilor particularilor, ilegalitatea actelor administrative nu poate să fie censurată de instanțele de contencios, decât în măsura în care ele vatămă drepturile subiective ale cetățenilor; restul actelor, de multe ori mai mare și mai important, scapă controlului judecătoresc în lipsa unui tribunal competent. In această situațiune singurul control posibil al acestor acte este cel exercitat de Administrațiune însăși; a-i refuza acest drept, înseamnă a consacra în fapt arbitrariul și abuzul, ca o situațiune definitivă și irevocabilă.

SECȚIUNEA V

Formele și efectele revocării

§ 1. *In ce privește revocarea actelor legale*

Efectele revocărei. Trebue să facem distincțiune, după cum este vorba de revocarea unui act legal sau a unuia ilegal.

In caz de revocare a unui act legal, care poate fi efectuată pentru motive de oportunitate și utilitate, revocarea are semnificarea elaborării unui act nou, care este destinat să pună capăt, *ex nunc*, pentru viitor, efectelor produse de actul inițial. Cu alte cuvinte actului inițial există și își produce efectele până când intervine actul de revocare. Revocarea nu poate deci produce efecte decât *pentru viitor* [1]).

5/1929, *Surpățeanu*, (Bul. Cas. 1929, I, pag. 21), Cas. III, Dec. Nr. 1.197/1932, *Trofimov*, (P. S. 1932, pag. 464).

De asemenea Cas. III, 712/1926, *Goldman*, (Bul. Cas. 1926, III, pag. 393. „Dacă solicitatorul a contravenit punctelor menționate în cererea sa și aprobată de Consiliul de igienă industrială deschizând un depozit clasa III, în loc de unul clasa I, retragerea autorizării este legală". In același sens: Cas. III, Dec. 205/1916, *Geambasov*, (C. Jud. 1916, pag. 310).

[1]) *Prof. L. Delbez*, observă cu drept cuvânt că în acest caz s'ar putea vorbi mai mult de o abrogare a actului, decât de o revocare a lui, dacă termenul de abrogare nu ar fi rezervat în terminologia juridică actelor legislative și regulamentare. Căci în realitate avem două acte succesive, amândouă perfect valabile și a căror existență este independentă una de alta, cel din urmă desființând pentru viitor pe cel inițial. *L. Delbez*, op. cit.

Formele revocării. Fiind vorba de un act nou, actul de revocare trebue să fie făcut cu respectarea condițiunilor și formelor prevăzute în acest scop de lege, cari pot să fie altele decât cele necesare pentru elaborarea actului inițial. Spre ex.: revocarea unui funcționar stabil se face cu alte forme decât cele prevăzute pentru numire; de asemenea revocarea unei concesiuni de farmacii etc....

Dar dacă legea nu prevede condițiuni speciale pentru revocarea actului? Atunci revocarea trebue făcută printr'un *act contrariu*, înțelegându-se prin aceasta un act săvârșit de aceeași autoritate și cu aceleași forme, cu care a fost făcut actul, care se revoacă, afară numai dacă între timp aceste condițiuni au fost schimbate de o lege nouă. Necesitatea unui act contrariu, nu residă, după cum s'ar putea crede, într'un caracter de formalism juridic, incompatibil cu mentalitatea timpurilor noastre, ci cred că residă mai mult într'o chestiune de competență [1]).

In adevăr, din moment ce săvârșirea unui act administrativ este încredințată unor anumite organe, care trebuesc să lucreze după o anumită procedură, înseamnă că acel domeniu de activitate administrativă este rezervat unei anumite competențe. In acest caz nu s'ar putea concepe, cum o competință străină, cu o procedură diferită, ar putea interveni în acel domeniu, suprimând sau modificând structura lui juridică.

Obligațiunea procedării la săvârșirea unui act contrariu este însă limitată de unii autori la regulile de competență ale organelor administrative și la forma în care actul urmează să fie săvârșit, exceptându-se acele formalități premergătoare, care procedează în general săvârșirea unor acte administrative, cum ar fi: avizele conforme sau nu, propuneri, autorizări, etc. [2]). In adevăr aceste formalități condiționează numai elaborarea actului, nu și revocarea lui. Administrațiunea nu poate să săvârșească, actul nu e valabil, dacă aceste formalități prealabile nu au fost îndeplinite; dar obținerea lor nu obligă autoritatea administrativă să procedeze la luarea măsurii; aceasta rămâne liberă să ia sau nu măsura respectivă, și numai în caz afirmativ ea este obligată să țină seamă de părerea exprimată în aviz, dacă el este un aviz conform.

Din moment ce organul administrativ poate să refuze luarea măsurei, chiar dacă formalitățile premergătoare au fost îndeplinite, pentru aceeași rațiune el poate să o revoace în cazul când a fost

---

[1]) După unii autori regula aceasta a lui „*contrarius actus*" ar fi o regulă oarecum cutumiară moștenită dela romani. Vezi *M. Waline*, Man. droit ad-tif, pag. 19.

[2]) In acest sens: *O. Ranelletti*, op. cit., pag. 142.

luată, fără să fie obligat a mai repeta formele preparatorii necesare pentru elaborarea ei.

Jurisprudența Curții de Casație pare că recunoaște în puținele cazuri, ce au fost supuse ei în această privință, principiul că un act săvârșit într'o anume formă nu poate să fie revocat, în afară de texte contrarii, decât cu aceleași forme [1]), principiu admis și de doctrina română prin d. prof. *An. Teodorescu* [2]).

La acest principiu Jurisprudența Casației face unele derogări și anume: când condițiunile legale pentru facerea actului s'au schimbat, cu drept cuvânt revocarea poate să fie valabilă când este făcută în conformitate cu noua situațiune și în al doilea rând când numirea unui funcționar s'a făcut prin decret regal, fără să fie cerută de lege, revenirea asupra actului, în cazul când era ilegal, se poate face prin decizie ministerială. [3]).

§ 2. *In ce privește revocarea actelor ilegale*

Formele și efectele revocării. In ce privește revocarea unui act ilegal, trebue să admitem aceleași concluziuni, relativ la forma, în care trebue efectuată anularea sau retractarea acestor acte, ca și la revocarea actelor regulat făcute și legale, întru cât avem identitate de rațiune Ele trebuesc efectuate de autoritățile competente sau de cele superioare în exercițiul dreptului lor de control, cu respectarea formelor cerute de lege pentru exercitarea drepturilor de control. Fiind vorba însă de anularea însăși a actului administrativ considerat ilegal,

---

[1]) Cas. III, Dec. 69/1929, *D. Lazăr*, (Bul. Casației 1929, I, Pag. 557), „Legea pentru statutul funcționarilor publici, art. 48 prevede că numirile și înaintările, deci *implicit* și destituirile se vor face până la gradul de subdirector exclusiv sau în funcțiuni echivalente prin deciziune ministerială". Ori în mod logic trebue să admitem că dacă legea cere decret regal pentru numire, și revocarea trebue făcută tot prin decret regal.

[2]) *Anibal Teodorescu*, op. cit., vol. I, pag. 401.

[3]) In primul caz avem Cas. III, Dec. 69/1929, *D. Lazăr* (Bul. Cas. 1929, I, 557). „Confirmarea prin decret regal nu conferă dreptul de a fi pus în disponibilitate tot prin decret regal, dacă ulterior a intervenit legea pentru Statutul funcționarilor publici etc....)".

In al doilea caz avem Cas. III, Dec. 308/927 *Bănescu*, (Bul. Cas. 1927, I, pag. 517). „Constituția prevede că numirile se fac prin decret regal. Nu prevede și același lucru și pentru delegațiuni. Astfel fiind, o delegațiune poate fi retrasă prin simpla deciziune ministerială, chiar dacă a fost acordată prin decret regal".

efectul revocării nu se produce numai pentru viitor, ci se extinde și pentru trecut, *ex tunc*, dela apariția actului.

In adevăr, de astă dată actul de revocare nu mai are valoarea și semnificarea unui act nou, ci numai de a constata nulitatea unui act anterior. Ori conform principiului *„quod nullum est, nullum producit effectum"*, urmează în mod logic că actul reputat nul este considerat ca și când nu ar fi existat niciodată, și în consecință nu poate produce niciun efect.

Totuși autoritățile administrative pot în mod excepțional, atunci când actul ilegal a dăinuit prea multă vreme și anularea lui cu efect retroactiv ar putea produce unele efecte dăunătoare interesului general, să limiteze efectele anulării numai pentru viitor.

In orice caz, însă anularea unui act ilegal nu are drept efect a șterge toate consecințele actului; numai consecințele de ordin juridic sunt reputate nule și inexistente; consecințele de fapt nu pot fi șterse și nici nu ne putem comporta față de ele ca și cum nu ar fi avut loc, căci o stare de fapt există și nu poate fi anulată. [1]).

Tot în această ordine de idei se admite în mod cu totul excepțional că anularea actului de numire a unui funcționar public rămâne fără efect asupra actelor săvârșite de el în timpul cât a funcționat, dacă ne găsim în fața unui *funcționar de fapt*, adică dacă avea o învestitură plausibilă, care ar fi îndreptățit pe particulari să-l socotească drept funcționar; în acest caz actele săvârșite de el pot fi considerate valabile în măsura în care ele erau necesare pentru funcționarea serviciului public și în măsura în care terții de bună credință ar fi obținut drepturi câștigate. In acest caz rigoarea principiilor logice și juridice trebue conciliată cu necesitățile de fapt, care nu pot fi disprețuite sub sancțiunea perturbării ordinei sociale [2]).

Termenul în care anularea unui act ilegal poate fi pronunțată. Anularea pe cale administrativă se poate face oricând, mai ales că în materie de drept public nulitățile sunt în general absolute și ca

---

[1]) Spre ex.: Anularea numirii ilegale a unui funcționar are drept efect a face să dispară toate efectele juridice decurgând din actul de numire, funcționarul fiind reputat că nu a avut niciodată calitatea de funcționar public; în consecință timpul servit nu poate fi ținut în seamă eventual la calculul pensiunii. Dar faptul că a funcționat în această calitate nu poate fi șters și nici contestat și din această cauză salariul ce l-a primit ori urmează să-l primească, nu poate fi nici cerut îndărăt și nici reținut ca fiind o plată nejustificată. In acest sens Cas. III, Dec. 1.340/1931, *Niculescu-Slave* (P. S. 1931, pag. 220).

[2]) Vezi *G. Jéze*, Les fonctionnaires de fait, Revue de droit public, 1914.

atare ele nu pot fi acoperite nici prin ratificare și nici prin prescripție [1]).

In unele cazuri legea stabilește un anume termen înăuntrul căruia Administrațiunea trebue să procedeze la anularea unor acte socotite ilegale. Astfel, cu privire la anularea pe cale administrativă a deliberațiunilor consiliului comunal și județean avem dispozițiunile prevăzute în legea administrativă din 14 Iunie 1925, art. 206—208 și cele din art. 341—343 din legea administrațiunii locale, din 3 August 1929, care sunt aproape identice între ele. Prin aceste articole se crează două categorii de nulități ale acestor deliberațiuni: *o nulitate de drept* care poate fi pronunțată oricând și prin care se sancționează deliberațiunile și actele consiliilor comunale și județene, care poartă asupra unor obiecte streine de competența lor, cele contrarii legilor și regulamentelor de administrație publică, precum și cele contrarii ordinei și siguranței Statului; și acte *anulabile*, când actele și deliberațiunile respective contravin unor dispoziții prohibitive speciale, fixate în corpul însăși al legilor respective, art. 205 din legea din 1925 și 340 din legea dela 1929. Nulitatea primelor acte poate fi pronunțată oricând pe când a celorlalte anulabile, numai într'un termen de 20—30 zile, înăuntrul căruia pot fi anulate de organele arătate de lege, fie din oficiu, fie la cererea celor interesați. Ori, dacă ținem seamă că, între actele prevăzute în prima categorie, și care pot fi anulate oricând, se cuprind și actele contrarii legilor și regulamentelor, vedem că în realitate nu se face altceva, decât să se consacre prin textul legii principiul stabilit mai sus că, actele ilegale pot fi anulate oricând.

Un alt text de lege care cuprinde dispoziții pentru anularea pe cale administrativă a unor acte ilegale este art. 3 din legea pentru luarea unor măsuri financiare urgente din 10 Octomvrie 1932, care fixează un termen înăuntrul căruia administrațiunea este obligată a proceda la anularea numirilor ilegale ale funcționarilor publici, în scopul degrevării bugetului Statului, ceea ce ar părea că trecându-se peste acest termen, numirile ilegale nu ar mai putea fi anulate [2]).

Nu știm care a fost intențiunea legiuitorului introducând această dispoziție; un lucru cred că e sigur: că nu a voit să consolideze situațiunile ilegale ale celor numiți neregulat; de altfel, acest termen a fost mereu prelungit prin legi ulterioare, până când, prin art. 4 al legii de simplificare a ad-țiilor publice din 9 Iulie 1934, este desființat, administrațiunea fiind autorizată de a anula aceste numiri fără ca să se mai prevadă vreun termen. Dispoziționea legii din 1932 era de altfel inutilă, întrucât administrațiunea avea incontestabil acest drept de a anula oricând numirile ilegale, conform principiilor generale arătate [3]).

---

[1]) In acest sens: Curtea de Apel Iași, Dec. 3 Iunie 1927 (P. S. 1927, pag. 564; Cas. III, Dec. 316/930. *Nistor*, (P. S. 1930, pag. 423). Cas. III, Dec. 1.595/934, *Zimmer*, Rep. Jur. Adm. 1935, col. 82, „Autoritatea poate reveni oricând asupra actelor sale de autoritate, ilegale".

[2]) Aceasta pare a rezulta dintr'o jurisprudență, Cas. III, Dec. 1.947/934, *C. Diaconescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, col. 1.296.

In același sens, Cas. III, Dec. 609/934. B. Niculescu, Rep. Jur. Adm. 1935, col. 1.794.

[3]) In Franța situațiunea se prezintă deosebit, în urma jurisprudenței Consiliului de Stat consacrată prin *Arrêt Cachet*, 3 Nov. 1922 și prin care se hotărăște că: „le retrait d'une acte irregulier doit intervenir dans le delai du recours

SECȚIUNEA VI

Revocarea actelor componente ale unei operațiuni ad-tive complexe

Se înțelege, în general, sub denumirea de acte complexe — deși concepțiunea lor variază după autori — acele acte administrative rezultate din concursul mai multor manifestațiuni de voință, fie că acestea ar emana din partea unor organe aparținând aceleiași unități administrative, fie aparținând la unități diferite. Pe de altă parte, săvârșirea acestor acte și operațiuni este complicată cu necesitatea îndeplinirii prealabile a unor formalități și operațiuni materiale, cerute de diversele legi de organizare a serviciilor publice, cum ar fi: anchete, rapoarte, expertize, avize, publicațiuni, licitațiuni publice etc.

Aceste acte și operațiuni administrative complexe cuprind în acest mod o serie de acte și operațiuni succesive care se găsesc între ele într'un raport de înlănțuire logică, întru cât converg toate către același act final: căruia îi servesc drept bază legală.

Actul final este acela care crează în mod definitiv situațiunea sau efectul juridic voit și din această cază el constituie actul principal al operațiunii ad-tive, celelalte nefiind decât acte cu caracter accesoriu sau preparatoriu, care nu au o valoare juridică decât în raport cu actul final.

Actul final poate să consiste într'un act ad-tiv propriu zis, cum ar fi numirea sau destituirea unui funcționar public, disolvarea unui consiliu comunal sau județean, exproprierea unui imobil pentru cauză de utilitate publică etc., sau într'un act cu caracter contractual, cum ar fi un contract de antrepriză de lucrări publice, de concesiune, de vânzare etc.

Chestiunea care ne preocupă pe noi este aceea de a se ști, dacă actele componente ale unei asemenea operațiuni pot să fie revocate

---

contentieux et que si ce recours est formé, l'annulation ou le retrait par voie administrative doit intervenir avant le jugement". Ori, această soluțiune care pare că schimbă natura nulităților administrative, transformându-le din absolute în relative și putând fi acoperite prin prescripțiune și chiar ratificare indirectă cei interesați lăsând să treacă termenul de intentare a recursului contencios care este foarte scurt, viu criticată de doctrină, este inaplicabilă în țara noastră, unde avem un alt sistem de contencios și în orice caz nu avem un recurs analog recursului pentru exces de putere.

Vezi în această privință studiile publicate în *Revista de drept public*, de către *M. Hauriou* și *L. Duguit*. La limitation du pouvoir d'annulation d'office, 1927, pag. 204 și 218.

sau anulate în mod individual sau separat de actul principal căruia îi servesc de sprijin și în ce măsură revocarea lor poate avea repercusiuni asupra actului principal?

1. **Actele supuse unei aprobări tutelare și actele colective sau colegiale nu sunt acte complexe.** — Din categoria actelor complexe cred că trebue să scoatem două categorii de acte și anume, cele următoare:

a) Actele supuse unei aprobări sau confirmări tutelare cum ar fi, spre ex.: confirmarea unui primar ales, aprobarea unui regulament municipal, confirmarea unui membru ales al unui Senat Universitar, cazuri despre care de altfel ne-am mai ocupat mai sus.

In aceste cazuri actul de aprobare nu are semnificarea unei manifestațiuni de voință care se integrează în altă voință și formează amândouă la un loc suportul rațional al actului respectiv; ci acesta există prin simplă manifestare a unui singur organ, în specie consiliu comunal, consiliu profesoral, iar aprobarea tutelară nu are alt scop decât de a da eficacitate juridică și de a face executoriu actul supus aprobării. De aceea, odată aprobarea dată și actul devenit astfel executoriu, se crează o situațiune juridică definitivă care face ca autoritatea tutelară să nu mai poată reveni asupra aprobării date, dreptul ei fiind epuizat în afara altor dispoziții legale contrarii [1]).

In acest caz aprobarea dată de autoritățile tutelare, trebue deosebită de aprobarea dată de aceleași autorități unor altfel de deliberațiuni ale organelor colegiale, cum ar fi în cazul unor deliberațiuni în care se hotărăște încheierea unui contract, facerea unei concesiuni, când aprobarea are caracterul unei *autorizări* sau *abilitări*, a unor organe de a exercita o anumită activitate sau facultate juridică, spre ex.: a încheia un contract de concesiune, de serviciu public, un împrumut etc.

In acest caz ne găsim în fața unei operațiuni ad-tive complexe, întrucât această autorizare sau abilitare constituie o manifestațiune de voință, necesară formațiunii însăși a actului definitiv și care, poate fi retrasă, atât timp cât contractul nu s'a încheiat, atât pentru motive de legalitate cât și de oportunitate și utilitate;

b) In al doilea rând cred că trebuesc scoase dintre actele complexe așa numitele acte colective, care sunt emanațiunea unui organ colegial și cari rezultă din fuziunea declarațiunilor de voință a indivizi-

[1]) Vezi în acest sens deciziunile C. Cas. III, *Nistor* și *Hacman*, citate mai sus, Asupra efectului juridic produs de actul de aprobare tutelară a se vedea *M. Waline*, op. cit., pag. 582, „Analiza cea mai exactă a actului de aprobare ar consista în a face din el un fel de *„exequatur"*, în lipsa căruia deliberațiunea municipală ar rămânea fără forță executorie".

lor, care compun acel organ colegial. Spre ex.: deliberațiunea unui consiliu comunal, a unui consiliu profesoral de facultate etc. Ne găsim în fața unui act colectiv, întrucât el rezultă din întrunirea voințelor unor persoane care voiesc același lucru și nu din concordanța unor voințe care urmăresc scopuri juridice diferite. Odată realizată voința unui astfel de organ prin obținerea unei majorități sau unanimități a voințelor exprimate, membrii, care și-au dat adeziunea în formele legale, nu o mai pot retrage în mod individual, sau dacă o retrag, aceasta nu are nicio consecință asupra valabilității deliberațiunii însăși [1]). Aceasta nu înseamnă însă că organul întreg nu ar avea posibilitatea să revină asupra deliberațiunii sale în cazul când aceasta formează un element component al unui act complex și în cazurile și condițiunile pe care le vom expune mai jos.

Actele componente ale unui act sau ale unei operațiuni administrative sunt revocabile. — Exceptându-se aceste două categorii de acte, toate actele componente ale unor operațiuni juridice complexe, în afară de dispoziții contrare, sunt revocabile atâta timp cât nu a intervenit actul final.

In adevăr, eficacitatea juridică a acestor acte este subordonată actului principal și cât timp acest act nu a fost făcut, terții nu au putut nici să dobândească, nici să fie atinși în drepturile lor. Intrucât, în baza lor nu s'a putut da naștere la drepturi câștigate, nu există deci nicio limită rațională a dreptului de revocare sau anulare a lor pe cale ad-tivă [2]).

Dar, dacă intervine actul final, aceste acte constitutive ale operațiunii administrative complexe mai pot fi revocate sau retrase de autoritățile care le-au emis sau săvârșit? Și în caz afirmativ ce influență poate avea această revenire asupra actului principal?

In primul rând este evident că legalitatea actului final este subordonată legalității actelor constitutive și în acest caz Administrațiunea care a elaborat în ultimă instanță actul principal, conservă dreptul de a reveni asupra lui și de a-l anula pentru motive de ile-

---

[1]) In acest sens. Cas. III, Nr. 128/1927, *D. V. Barnoschi.* (P. S. 1927, pag. 188; P. R. 1927.I.240).

„Deciziunea unui organ corporativ nu poate fi anulată prin retragerea ulterioară a semnăturilor unora dintre membri".

[2]) Uneori însă, prin texte formale de lege se caută a se da unor asemenea acte o stabilitate mai mare, ceea ce pare că ridică administrațiunii dreptul de a reveni asupra lor. Astfel, în ce privește avizele comisiunilor disciplinare, legea Statului funcționarilor din 23 Noemvrie 1923 le declară prin art. 55 definitive și executorii, deși legea prin art. 52, precum și jurisprudența Casației consideră aceste deciziuni drept avize conforme. Despre aceste avize, în materie disciplinară, ne ocupăm într'un capitol următor.

galitate. Aceasta cu atât mai mult cu cât în sistemul de contencios administrativ român actele preparatorii nu pot fi atacate în justiție decât odată cu actul principal, iar actul principal nu poate fi atacat decât de cei, care au fost vătămați în drepturi, ceea ce limitează foarte mult numărul acelora care ar putea cere și obține anularea actului pe cale judiciară.

In al doilea rând, însă trebue să observăm că dreptul acesta de retractare sau anulare a unui act sau a unor deliberațiuni, făcând parte dintr'un act complex, nu mai poate avea același efect, atunci când actul final și principal este un contract prin care se crează situațiuni juridice individuale și subiective care trebuesc considerate cu mai multă atențiune. Deși în jurisprudența noastră nu găsim cazuri când chestiunea s'a pus exact în acești termeni, totuși prin aplicațiunea principiilor generale și ținându-se seamă de interesele prezente, se poate admite că deși administrațiunea conservă dreptul de a anula sau raporta aceste deliberațiuni ilegale, această anulare nu are influență asupra contractului care este actul principal. Evident că și contractul este ilegal din moment ce actele care îi servesc de sprijin sunt ilegale, dar desființarea lui în lipsa unor dispoziții legale sau clause contractuale numai poate fi pronunțată în mod unilateral de Administrațiune ci numai de tribunalul competent pe calea unei acțiuni în reziliere intentată de una din părțile contractante [1]).

---

[1]) Cel puțin aceasta este soluțiunea care se degajează din unele deciziuni ale Consiliului de Stat francez, după cum constată Prof. *G. Jèze*, mai cu seamă atunci când este vorba de deliberațiuni ale consiliilor municipale. *G. Jèze*, Les Principes Généraux du Droit ad-tif, vol. IV, Theorie Générale des Contrats de l'Administration 1934, pag. 53, 122 și urm.

Jurisprudența noastră, Cas. III, Dec. 1.545/925, *Leonida* (P. S. 1925, pag. 693). Hotărăște că un contract, în specie concesiune de căi ferate, legal făcută de Stat, nu poate fi denunțat prin voința unilaterală a uneia din părți. In alte deciziuni Curtea de Casație hotărăște că instanțele de Contencios administrativ pot pronunța anularea unui act administrativ constitutiv al unei operațiuni complexe, atunci când vatămă drepturile particularilor; dar nu pot pronunța anularea contractului, care s'a încheiat pe baza lor, care nu poate fi cerută și obținută decât dela instanțele de drept comun, singurele competente a judeca valabilitatea unor asemenea contracte. Cas. III, Dec. 1.576/1929, *Prim. Cerna-Vodă*, P. Săpt. 1930, pag. 93; Cas. III, Dec. 1.044/1930, *Neacșu*, P. Săpt. 1931, pag. 91. De aci s'ar putea trage concluzia că nici anularea pe cale administrativă a unor astfel de acte constitutive ale unor operațiuni complexe nu poate avea influență asupra actului principal, care este contractul, care deși fără bază legală nu poate fi totuși reziliat și anulat decât de instanțele judecătorești competente, în specie tribunalele de drept comun. In același sens: C. Apel, Buc. IV, dec. 216/1932, *Mateescu*, P. Rom. 1933/III, pag. 8; C. Apel, Buc. III, dec. 15/1928, *Comp. Rom. Petrol*, P. Rom 1930/II, pag. 46.

PARTEA IV-a

ORGANIZAȚIUNEA ACTUALĂ A CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ROMÂN

PARTEA A PATRA

ORGANIZAȚIUNEA ACTUALĂ A CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ROMÂN

CAPITOL PRELIMINAR

Considerațiuni generale

SECȚIUNEA I

Organele de contencios ad-tiv în sistemul român

După cum am arătat în partea în care m'am ocupat cu studiul evoluțiunii contenciosului administrativ român, organizațiunea actuală a contenciosului este dominată de principiul înscris în art. 107, alin. 2 al Constituțiunii dela 1923, și prin care se hotărăște în mod formal că: *Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale.* Prin această dispoziție Constituțiunea nu face altceva decât să consacre o lungă și statornică tradițiune, în baza căreia puterea judecătorească obicinuită a fost socotită organul jurisdicțional cel mai potrivit în a judeca, pe lângă litigiile dintre particulari și litigiile dintre aceștia și Stat și desmembrămintele lui.

Dar am arătat arăși că sistemul juridic român cunoaște în același timp și existența unor jurisdicțiuni speciale, unele din ele administrative în o oarecare măsură, însărcinate în mod excepțional și limitativ cu judecarea unor anumite categorii de litigii referitoare la un serviciu public determinat; și am arătat în același timp că asemenea jurisdicțiuni subordonate în general prin recurs puterii judecătorești obicinuite, nu pot fi socotite contrare spiritului Consti-

tuțiunii noastre, care nu a înțeles în dispoziținile respective să se refere la dânsele.

De aceea, studiul contenciosului administrativ român trebue sa îmbrățișeze pentru a ne da o icoană cât mai desăvârșită, *atât studiul contenciosului administrativ exercitat de puterea judecătorească obicinuită, cât și studiul jurisdicțiunilor speciale administrative.*

SECȚIUNEA II

Competența organelor de contencios administrativ

1. **Competența jurisdicțiunilor speciale.** — Competența acestor organe nu prezintă dificultăți importante, întrucât ele nu sunt competente de a judeca decât litigiile deferite lor prin texte speciale de legi, constituind din această cauză ceea ce se înțelege prin *judecători de atribuțiune.* Ele exercită în general un contencios de plină jurisdicțiune, după cum de altfel recunoaște și expunerea de motive a legii din 1925 [1]).

In timpul din urmă, însă s'au creat unele jurisdicțiuni speciale cum sunt comitetele de revizuire, cu o competență mai largă, fără însă a fi generală, cărora li s'a deferit între altele și un contencios de anulare întemeiat pe vătămarea unor interese directe și personale, de către unele acte al administrațiunilor locale, comunale și județene, cu a căror organizare și competență ne vom ocupa într'un capitol viitor [2]). Aceasta nu schimbă caracterul acestor organe de a fi jurisdicțiuni cu competență specială și limitată.

2. **Competența puterii judecătorești.** — Puterea judecătorească obicinuită prin organele ei, exercită în materie de contencios administrativ o dublă competență: o competență în baza dreptului comun și o competență specială în baza unor legi speciale.

a) **Competența tribunalelor judiciare, ca instanțe de drept comun** în materie de contencios administrativ, este mai presus de orice îndoială, Constituțiunea prin art. 107 făcând din ea *judecătorul de*

---

[1]) Vezi: Expunerea de motive a legii publicată în *Colecțiunea legilor României*, editată de Prof. G. Alexianu care spune următoarele: „In evoluțiunea legislațiunii noastre contimporane, contenciosul de plină jurisdicțiune s'a cristalizat în jurul unor instanțe care în cele mai multe cazuri au o treaptă constituită din organe administrative... etc.").

[2]) Inființate prin legea de organizare a administrațiunii locale din 3 August 1929 și reorganizate ulterior prin alte legi speciale din care cea actualmente în vigoare este legea din 20 Aprilie 1933.

drept comun în această materie. Aceasta înseamnă că puterea judecătorească obicinuită, este comptentă prin aplicațiunea principiilor constituționale a judeca toate conflictele de drepturi dintre particulari și administrațiune, cu excepțiunea acelor litigii deferite prin texte de legi speciale altor instanțe și organe.

Această competență, tribunalele noastre au posedat-o întotdeauna și până la 1905, ea a constituit aproape singura cale de protecțiune judecătorească a drepturilor particularilor față de organele de administrațiune publică. Ea s'a menținut și sub imperiul legilor din 1905 și 1912, prin care s'a instituit noi căi de atac a actelor administrative, și se menține și sub imperiul legii actuale pentru contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1925, făcută în prevederea și în execuțiunea art. 107 din Constituțiune.

In adevăr, această lege, atât prin termenii ei expreși, cât și din expunerea de motive care a întovărășit proiectul în Parlament, reiese în mod categoric că nu a înțeles să se ocupe decât de judecarea litigiilor care urmăresc în principal anularea unui act de autoritate și numai în mod accesoriu, acordarea de daune sau recunoașterea vreunui drept vătămat printr'un asemenea act.

Toate celelalte litigii care pun în cauză actele de gestiune, precum și acelea care pun în cauză actele de autoritate, dar prin care nu se urmărește anularea actului, ci numai înlăturarea lui pe calea excepțiunii de ilegalitate sau acordarea de daune, rămân în competența tribunalelor ordinare, potrivit dreptului comun.

Cu această excepțiune și cu excepțiunea recursurilor deferite unor jurisdicțiuni speciale, tribunalele noastre de drept comun sunt competente în mod general a judeca toate acțiunile prin care particularii își valorifică drepturile lor subiective nu numai în raporturile lor cu alți particulari, dar chiar în raporturile lor cu Statul și desmembrămintele lui.

In al doilea rând Puterea judecătorească obicinuită, prin anumite organe ale ei și anume: Curțile de apel cu recurs la Curtea de Casațiune, este competentă în baza unor dispozițiuni speciale cuprinse în legea dela 23 Decemvrie 1925 a judeca o altă categorie importantă de litigii de contencios administrativ și *anume acelea prin care particularii urmăresc în principal anularea unor acte administrative de autoritate sau se plâng în contra relei voințe a Administrațiunei de a resolva cererea privitoare la un drept.*

In modul acesta distincțiunea actelor administrative în acte de *autoritate* și de *gestiune* formează una din bazele fundamentale, după care litigiile de contencios ad-tiv se repartizează în cadrul puterei judiciare.

b) **Competența atribuită Puterei judecătorești, în afara prevederilor Constituțiunei.** Pe lângă competența de judecător de drept comun, în materie de contencios administrativ, pe care tribunalele noastre o dețin în baza principiilor generale juridice și prin aplicațiunea textelor constituționale, puterea noastră judecătorească mai deține o competență atribuită prin legi speciale, în baza cărora ea devine competentă a judeca unele categorii de litigii care pun în cauză *interese directe și personale*. In această măsură ea deține o competență pe care în mod normal nu o deține în baza principiilor constituționale, care în alin. 3, al art. 107, înțelege să se ocupe numai de *contenciosul drepturilor* particularilor, ci o competență deferită în mod special de anumite legi și făcând din puterea judecătorească, în această măsură un judecător de *atribuțiune*.

1/ In acest caz ne găsim în fața recursului creat prin legea cadrului disponibil al funcționarilor publici din 4 Mai 1933, prin care se dă drept oricărei persoane întreptățite a ocupa o funcțiune publică vacantă, precum și asociațiunilor de funcționari de a cere sub forma unei acțiuni exercitate, potrivit legii contenciosului ad-tiv, anularea numirilor și înaintărilor ilegale de funcționari publici.

2/ Un al doilea caz este în oare care măsură acel prevăzut de legea pentru organizarea comitetelor de revizuire, care prevede în art. 39, că deciziunile Comitetului central de revizuire sunt supuse recursului la Inalta Curte de Casație, *în conformitate cu legea contenciosului administrativ;* ori după cum am arătat, comitetele de revizuire între alte atribuțiuni au și competența de a judeca un contencios de anulațiune întemeiat pe vătămarea unor interese directe și personale, care prin recurs este atribuit în ultimă instanță Inaltei Curți de Casațiune, care admițând recursul trebue să judece în fond.

In acest mod instanțele noastre judecătorești sunt învestite cu judecarea unor litigii, cari prin natura lor juridică nu intrau în competența lor, cu care erau învestite prin textul art. 107 din Constituțiune.

SECȚIUNEA III

Diviziunea actelor administrative. Acte de autoritate și acte de gestiune

Repartizarea litigiilor de Contencios administrativ în cadrul puterii judecătorești se întemeiază pe o diviziune devenită aproape tradițională în sistemul juridic român și consacrată prin însuși textul

Constituțiunii din 1925, în *acte de autoritate și de gestiune*. De aceea înainte de a trece mai departe și întru cât această distincțiune constitute un element fundamental al Contenciosului administrativ, socotesc util de a examina această distincțiune în acest capitol preliminar și a determina astfel noțiunea și criteriile de diferențiere ale acestor două categorii de acte din punct de vedere al principiilor generale juridice.

§ 1. *Noțiunea actului administrativ*

1. **Acte administrative, fapte administrative.** — Am văzut într'un capitol precedent [1]), că funcțiunea administrativă consistă în a asigura funcționarea serviciilor publice administrative, săvârșind în acest scop acte juridice și operațiuni materiale. Ori actele juridice fiind constituite la rândul lor din acele manifestațiuni de voință făcute cu intențiunea de a produce un efect juridic, de a modifica sau adăuga ceva la ordonanțarea juridică, urmează în mod logic că actele administrative nu sunt altceva decât actele juridice săvârșite de Administrațiune. Cu alte cuvinte, prin noțiunea de acte administrative se înțeleg *acele acte juridice care sunt săvârșite de organele publice, care au, după legislațiunea Statului, calitatea de organe administrative și care consistă în manifestațiuni sau declarațiuni de voință făcute cu intențiunea de a produce un efect juridic.*

Determinând în modul acesta noțiunea de act administrativ, trebue să menționez că *criteriul formal și organic* joacă un rol hotărîtor, întru cât acte juridice pot face și alte organe publice și chiar și particularii, însă numai acelea făcute de autoritățile administrative au caracterul de acte administrative.

Pe de altă parte, întemeind noțiunea de act administrativ pe noțiunea de act juridic, înseamnă că trebue să excludem din cercul acestei noțiuni toate operațiunile materiale săvârșite de Administrațiune, fie în executiunea unui act administrativ propriu zis, fie independent de orice act administrativ, când constituesc simple *mijloace sau căi de fapt*. Aceasta nu înseamnă însă că operațiunile materiale sau faptele administrative nu pot avea eventual caracterul de fenomene juridice, adică de fapte, care să aibă efect în ordonanțarea juridică; căci pe deoparte, atunci când ele sunt săvârșite în executiunea regulelor juridice, ele constituesc ultima fază de realizare a dreptului și cu acest titlu intră în noțiunea de fenomen juridic, iar

[1]) Pag. 18, 22 și 23.

pe de altă parte ele pot produce efecte juridice, ca fenomene însă întâmplătoare, nu ca un rezultat voit al unei manifestațiuni de voință din partea Administrațiunii.

2. **Actele administrative din punct de vedere al cuprinsului lor.**—După cum am arătat într'un capitol anterior [1]), actele juridice din punct de vedere al obiectului lor și al efectului, pe care îl produc în ordonanțarea juridică, se pot împărți în trei categorii: 1) *în acte-reguli*, prin care se formulează reguli de drept generale și impersonale, sau prin care se stabilesc situațiuni juridice cu același caracter; 2) în *acte subiective*, prin care se stabilesc, se modifică sau se sting drepturi subiective sau situațiuni juridice individuale; 3) și în *acte-condițiuni* care sunt acele acte de aplicațiune individuală și concretă, prin care se aplică unui individ determinat o situațiune juridică generală legală sau regulamentară.

Administrațiunea constitue într'un Stat organismul care este chemat ca în activitatea lui juridică să săvârșească în primul rând acte juridice cu caracter individual, cum sunt actele subiective și actele-condițiuni, întru cât dreptul de a elabora acte-reguli prin care se stabilesc norme de conduită generale și impersonale, este rezervat altor organe și anume organelor legiuitoare. Totuși, având-du-se în vedere anumite necesități de ordin practic, se recunoaște Administrațiunii în toate Statele și dreptul de a săvârși, cu observarea unor anume forme și condițiuni și unele acte administrative cuprinzând o formulare de reguli juridice cu caracter general și impersonal, cum sunt spre ex.: regulamentele și ordonanțele; încât din acest punct de vedere se poate spune că actele administrative pot să consiste fie în acte reguli, fie în acte subiective, fie în acte-condițiuni.

Tipul actului-regulă pe care îl poate săvârși Administrațiunea, este regulamentul, care este actul administrativ prin care se stabilesc unele norme cu caracter general și impersonal, întocmai ca și legile, în vederea aplicării legilor și a funcționării, de cele mai multe ori din punct de vedere interior, a serviciilor publice [2]).

Pe de altă parte Administrațiunea în exercițiul activității ei juridice săvârșește *acte subiective*, adică acte cu caracter individual, prin care se stabilesc, se modifică sau se suprimă drepturi subiective și situațiuni juridice individuale; spre ex.: când eliberează o autorizațiune, când interzice o întrunire sau manifestație, când închide un

[1]) Pag. 15.

[2]) Vezi asupra naturii juridice a regulamentului: *R. Bonnard*, Prècis Droit ad-tiv, pag. 247. De asemenea *Alex. Silvian*, Regulamentul administrativ, București, 1934, pag. 13.

stabiliment insalubru, când ordonă dărîmarea unui imobil care amenință să se dărîme și să cauzeze accidente, când expropriază un imobil, când disolvă un consiliu comunal etc., sau când încheie un contract cu particularii. In deosebi contractul este unul din cele mai însemnate mijloace de dobândire sau modificare a drepturilor subiective și a situațiunilor juridice individuale, fiind un act juridic bilateral, consistând în acordul a două voințe prin care se creează, se modifică sau se sting obligațiuni, se stabilesc, se modifică sau se suprimă drepturi subiective și situațiuni juridice individuale. Administrațiunea poate să săvârșească acte juridice cu caracter contractual atât în vederea funcționării serviciilor publice, cât și în vederea administrării propriului ei patrimoniu.

In sfârșit, Administrațiunea săvârșește și acte-condițiuni, care după cum am spus, sunt acte cu caracter individual, referindu-se la un anumit individ sau la o situațiune determinată, dar prin care nu se creează și nici nu se modifică drepturi subiective sau situațiuni individuale, ci se aplică unui individ o situațiune juridică determinată în mod general de lege și regulament, sau îl desinvestește de o asemenea situațiune. Spre ex.: deciziunea de numire sau revocare a unui funcționar public, deciziunea prin care se acordă unei industrii avantagiile legii pentru protecțiunea industriei naționale etc., care au drept efect de a învesti pe un individ cu calitatea de funcționar public, calitate care implică atribuirea unui statut juridic, drepturi și datorii, determinat în mod general și impersonal de o lege sau un regulament etc.

§ 2. *Caracterizarea actelor de autoritate și actelor de gestiune*

1. **Caracterizarea lor din punct de vedere al formei actului.** — Am văzut că actele administrative sunt constituite din acele manifestațiuni de voință ale autorităților administrative, făcute în scopul obținerii unui anumit efect juridic cu caracter general sau individual. Ori asemenea manifestațiuni de voință pot emana desigur și dela particulari în relațiunile dintre ei, întru cât și aceștia în activitatea lor juridică pot urmări realizarea unor efecte juridice de asemenea natură, încât din acest punct de vedere, al efectelor juridice, nu există diferențe însemnate între activitatea juridică a Statului și aceea a particularilor.

Există însă diferență între modul în care iau naștere, se produc aceste efecte juridice, urmărite prin declarațiunea sau manifestarea de voință emisă. In dreptul privat efectele juridice nu se pro-

duc decât în măsura în care există un acord de voință, adică în măsura în care o declarațiune de voință este acceptată de o altă declarațiune concordantă. De aceea forma generală a stabilirii de raporturi juridice între indivizi în materie de drept privat, este contractul, întru cât capacitatea lor juridică se întemeiază în mod firesc pe principiul egalității voințelor individuale și nimeni nu poate fi obligat ca atare fără voința lui; declarațiunea unilaterală de voință în dreptul privat este numai în mod cu totul excepțional și extrem de rar o sursă de obligațiuni.

In dreptul public situațiunea este deosebită și într'o oarecare măsură inversată. Manifestațiunile de voință ale autorităților publice pot să producă efecte juridice, atât în cazul când, fiind subordonate unei alte declarațiuni de voință concordantă, se produce în acest mod un acord de voință, adică un contract, cât și prin simplă declarațiune unilaterală de voință din partea Administrațiunii, când spre ex.: se acordă sau se refuză o autorizare, când se interzice sau se permite o întrunire, când se procedează la o expropriere, rechiziție, când se numește sau revoacă un funcționar, când se elaborează un regulament, o ordonanță, când se disolvă un consiliu comunal sau județean. S'ar putea spune chiar că actele juridice în formă unilaterală intră în mod mai frecuent în activitatea juridică a Statului, decât cele în formă contractuală, tocmai din cauza faptului că unul din elementele raportului juridic este Statul, dotat cu voință și putere de comandament. In adevăr, Statul fiind o putere publică, învestit în exercițiul activității lui cu o putere de comandă, poate săvârși acte juridice, care să purceadă din o voință superioară acelei a simplilor particulari; ca atare el poate să *impună în mod unilateral efectele juridice ale unor acte voite de dânsul.* Aceasta se întâmplă de obiceiu atunci când în baza calității sale *de putere publică, de deținătoare a suveranității,* Statul săvârșește acte juridice necesare funcționării serviciilor publice și realizării misiunii sale de putere publică. Lucrul acesta este, cu atât mai mult posibil, cu cât după cum am arătat într'un capitol anterior [1]), Administrațiunea, ca organ executiv al Statului, se bucură de acel privilegiu al acțiunii din oficiu sau execuțiunii prealabile în baza căruia actele sale au un caracter executoriu, putând să producă efectele avute în vedere, chiar dacă particularii interesați ar opune rezistență.

Aceste acte săvârșite de Stat *în exercițiul calității sale de putere publică, sunt actele de autoritate. Ele consistă în acele declarațiuni de voință, constituind acte juridice cu caracter unilateral și execu-*

[1]) Vezi pag. 119.

toriu, emanând dela autoritățile administrative ale Statului și săvârșite în vederea funcționării serviciilor publice [1]).

Dar Statul nu procedează întotdeauna prin acte administrative unilaterale, întemeiate pe o manifestațiune de voință suverană și superioară ca atare voințelor individuale. Ca și simplii particulari, în relațiunile dintre ei, el întrebuințează și forma de act contractual, de acord de voință, pentru a asigura efectul juridic voit al actelor sale, care formă este firească înființării de raporturi juridice între simplii indivizi, dotați cu voință egală. In acest caz efectul juridic al manifestațiunii sale de voință este subordonat acceptării de către o altă voință concordantă, dând naștere unui act cu caracter contractual, care formă de activitate juridică este în general impusă activității Statului de ordinea juridică pozitivă, în materii de raporturile de ordin patrimonial dintre el și particulari. Aceasta se întâmplă în special, când Statul, care este în același timp și persoană juridică și ca atare titular al unui patrimoniu, face acte de administrațiune a acestui patrimoniu, acte asemănătoare cu actele făcute de particulari în administrațiunea patrimoniului lor și denumite *acte de gestiune. Înțelegem în consecință prin acte de gestiune toate acele acte juridice cu caracter contractual, sau făcute pentru valorificarea unor drepturi contractuale, săvârșite de Stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său.*

Actele de gestiune, apărând astfel ca acte de aceeași natură ca și actele săvârșite între simplii particulari, implicând din această cauză o egalitate de voință în ce privește părțile, între care se stabilesc raporturile juridice, au fost considerate ca fiind supuse unui regim juridic de drept privat, același care reglementează raporturile dintre particulari. De aceea în sistemul juridic român, ca și în sistemul Statelor care au adoptat această diviziune, litigiile născute pe baza lor au fost deferite instanțelor judecătorești ordinare.

Din contră, actele de autoritate, fiind acte săvârșite de Stat în calitatea sa de putere publică dotată cu putere de comandament și din această cauză fiind acte speciale, care nu sunt susceptibile ca atare de a forma obiectul activității particularilor, au fost considerate, ca trebuind a fi supuse, în ce privește anularea lor, unui regim juridic special de competența unor anumite instanțe.

2. **Originea distincțiunii actelor administrative în acte de autoritate și de gestiune.** — Originea acestei distincțiuni este franceză; ea

[1]) Am eliminat din această noțiune termenii, întrebuințați în mod curent în unele definițiuni, de „acte prin care se ordonă sau se interzice ceva". întru cât dacă multe din actele administrative de autoritate au acest caracter, nu-l posedă însă toate; spre ex. numirea unui funcționar, eliberarea unei autorizații etc.

a apărut pentru prima oară în Franța, către mijlocul secolului trecut, fiind opera doctrinei și în oarecare măsură, a jurisprudenței franceze. In adevăr, în prima jumătate a secolului trecut și chiar și mai târziu, tribunalele administrative, Consiliul de Stat și consiliile de prefectură, erau privite cu ostilitate de juriștii francezi, întru cât ele nu aveau o organizațiune desăvârșită de adevărate tribunale, autonome și independente față de Administrațiune și guvern; iar pe de altă parte aceste tribunale aveau o competință foarte largă, deoarece după legea din 16 Floridor, an. III, care a fost multă vreme dominantă în această materie, judecarea tuturor litigiilor care puneau în cauză actele și agenții administrativi, era dată în competența lor, fiind în același timp cu desăvârșire excluse din competența tribunalelor judiciare, datorită considerațiunilor de ordin istoric, de care ne-am ocupat în partea I, cap. III, secțiunea III-a a studiului de față.

Acest spirit de ostilitate a dat naștere la două curente: unul reprezentat prin *Ducele de Broglie*, care cerea suprimarea totală a jurisdicțiunilor administrative și trecerea contenciosului exercitat de ele tribunalelor judiciare și altul determinat de marea majoritate a doctrinei contimporane, care era inspirat de dorința de a se limita numai competența lor, sustrăgându-se o bună parte a litigiilor din competența lor și atribuindu-se tribunalelor obicinuite. Această a doua părere a triumfat. Mijlocul prin care s'a ajuns la această limitare și reducere a competenței tribunalelor administrative, a fost tocmai stabilirea acestei distincțiuni între actele de autoritate și cele de gestiune, distincțiune formulată în mod mai temeinic de *Laferrière* în opera sa *Juridiction et Contentieux*, (prima ediție fiind din 1887), sub influența căreia jurisprudența a evoluat în sensul că cele dintâi au fost lăsate în judecata tribunalelor administrative și cele din urmă au fost trecute în competența tribunalelor judiciare, ca unele care erau asemănătoare actelor săvârșite de particulari și ca atare erau susceptibile de a fi guvernate de un regim de drept privat, ca și în celelalte procese obicinuite de competența tribunalelor judiciare.

In concepțiunea lui *Laferrière* aceste acte se caracterizează în modul următor: „O dublă misiune incumbă autorității administrative. De o parte ea este însărcinată de a veghea la gestiunea averii publice, de a asigura perceperea veniturilor de orice natură și afectațiunea lor serviciilor publice. Actele, pe care ea le săvârșește pentru a îndeplini această misiune, sunt acelea care se numesc *acte de gestiune*. De altă parte Administrațiunea este depozitara unei părți de autoritate, de putere, care este unul din atributele puterii executive. Ea este însărcinată de a face să se execute legile..... Ea intervine pe cale de prescripțiuni generale, de injoncțiuni sau de interdicțiuni... Administrațiunea lucrează atunci ca autoritate, ca putere, și actele pe care le face astfel sunt acte de comandament sau *de putere publică*". (*Juridiction et Contentieux*, ed. II, 1896, pag. 6).

Această distincțiune s'a bucurat la început de mare favoare grație faptului că în aparență cel puțin era foarte clară și mai cu seamă grație faptului că ea corespundea orientării spiritului juridic contemporan, care voia să reducă competența tribunalelor administrative. Incetul cu încetul însă și pe măsură ce tribunalele administrative și în special Consiliul de Stat au devenit acel instrument de justiție superioară această distincțiune numai corespundea nici unei necesități, întru cât competența acestor tribunale a devenit din ce în ce mai largă, ajungând astăzi să înglobeze judecarea tuturor litigiilor, derivând din actele administrative, indiferent dacă sunt de autoritate sau de gestiune, săvârșite în vederea funcționării serviciilor publice, și nu rămâne competenței judiciare decât litigiile cauzate de gestiunea domeniului privat al Statului, precum și acele deferite ei prin texte speciale de legi. (*Berthélemy*, op. cit. pag. 1088).

La aceasta a contribuit și faptul că deși în aparență această distincțiune este clară și simplă, în fond ea este susceptibilă mai cu seamă în aplicațiunea ei practică de dificultăți serioase. In adevăr în fapt nu se poate face distincțiune între calitatea Statului de putere publică și persoană juridică și nu se poate preciza ca atare cu ușurință întotdeauna când un anumit act este săvârșit într'o calitate sau în cealaltă. Mai cu seamă că chiar anumite acte de gestiune, în baza cărora Statul câștigă calitatea de proprietar, creditor sau debitor, nu sunt în totdeauna expresiunea unor raporturi de drept privat, ci a unor raporturi de drept public pe care simplii particulari nu le pot săvârși; spre ex. acte de rechiziții, de expropriere pentru cauză de utilitate publică, acte de impoziție fiscală etc....

De aceea această distincțiune a fost părăsită atât de doctrină, cât și de jurisprudența franceză, singur prof. *Berthélemy* mai rămânându-i fidel [1]).

3. **Aparițiunea acestei distincțiuni în România**. — Această distincțiune și-a făcut aparițiunea în mod formal în România către începutul secolului actual, fiind menționată pentru prima oară de către d. *prof. Paul Negulescu* în prima ediție a Tratatului său de drept administrativ din 1904. Ea a fost însă utilizată și consacrată în mod formal de legile din 1905 și în special de cea din 1912 atunci când acestea au procedat la reorganizarea contenciosului administrativ. Se știe că înainte de 1905 tribunalele noastre, învestite cu atribuțiuni de contencios, nu se socoteau competente de a pronunța anu-

[1]) (op. cit., pag. 48 și urm.). Asupra evoluțiunii acestei teorii în Franța, a se vedea: *L. Duguit*, Les transformations du Droit public, pag. 150; *R. Bonnard* Prècis droit ad-tif, pag. 47 și 153. *L. Duguit*, Traité droit const., 1923, tom. II, pag. 263).

larea unui act administrativ, când acesta implica tocmai noțiunea de putere publică, în baza căreia era săvârșit, în timp ce litigiile referitoare la actele cu caracter contractual și de gestiune erau asimilate litigiilor de drept privat și supuse jurisdicțiunii tribunalelor de drept comun potrivit regulelor ordinare.

Când în 1905 și mai târziu în 1912 s'a înființat acel contencios de anulare sau constatare a legalității, s'a avut în vedere împlinirea tocmai a acestei lacune. S'a atribuit Curții de Casație tocmai acest drept de a cerceta legalitatea actelor administrative de autoritate pe cale de recurs direct și principal și de a pronunța anularea sau de a le declara ilegale, invitând autoritatea administrativă să le refacă în sensul legalității indicate de ea. In acest mod distincțiunea între actele de autoritate și gestiune este consacrată prin texte legislative și servește ca bază fundamentală în repartizarea contenciosului administrativ instanțelor judiciare.

Constituțiunea din 1923 și legea din 1925 pentru Contenciosul administrativ menține și consacră în mod definitiv această distincțiune care devine în acest mod un element de bază în construcțiunea dreptului nostru pozitiv. Ca atare oricât de numeroase critici și obiecțiuni ar ridica, ea nu poate fi ignorată sau părăsită și suntem datori a-i determina criteriile și elementele în mod cât mai precis și mai clar cu putință.

§ 3. *Obiecțiuni aduse acestei distincțiuni*

Trebue să menționez că noțiunea actelor de autoritate și de gestiune nu este perfect identică la toți autorii care adoptă această diviziune și ea variază foarte mult și în deciziunile Jurisprudenței, Dacă în privința concepțiunii lor de ordin teoretic, după care unele ar fi acte săvârșite de Stat în calitate de putere publică, iar celelalte în calitate de persoană juridică, titulară de patrimoniu este un oarecare acord de păreri, când este vorba însă de a se trece la aplicațiunea practică sau la exemplificarea acestor principii, se ivesc dificultăți și controverse numeroase. In adevăr, dacă în foarte multe cazuri se poate stabili în mod neîndoelnic caracterul actelor puse în cauză, prin aplicațiunea criteriilor arătate, pentru multe însă din ele nu se poate stabili în mod neîndoelnic și cu preciziune, dacă sunt făcute de Stat ca putere publică sau dacă sunt făcute ca persoană juridică. Din această cauză atât între autori cât și între diverse de-

ciziuni de jurisprudență, când se trece la cazurile de aplicațiune practică se ivesc numeroase contradicțiuni și controverse [1]).

Această dificultate provine din faptul că Statul în realitate are o singură activitate, fără să se poată preciza în totdeauna când această activitate se exercită în calitate de putere publică și când în calitate de reprezentantă legală a personalității lui juridice. Această dificultate persistă mai cu seamă dacă ne menținem în mod exclusiv la acest criteriu oarecum de *fond* și în baza căruia actele de autoritate ar fi acele acte prin mijlocirea cărora se exercită autoritatea publică, și actele de gestiune ar fi acelea prin care Statul și desmembrămintele sale își exercită drepturile și prerogativele de persoană juridică care își administrează patrimoniul. Nu există din acest punct de vedere clase sau acte administrative distincte între ele prin natura lor, prin care s'ar exercita numai o calitate sau alta a Statului. Realitatea ne arată că în toate domeniile vieții juridice, actele prin care autoritățile publice asigură funcționarea regulată și continuă a serviciilor publice, implică sau pot să implice un caracter de putere publică pe care nu-l pot avea actele săvârșite de simpli particulari. Acest lucru se poate întâmpla uneori chiar în materie contractuală, întru cât sunt unele contracte, cum este spre exemplu concesiunea de servicii publice, care sunt contracte care nu pot interveni între simplii particulari, întru cât la baza lor stă organizarea și funcționarea unui serviciu public; din această cauză concesiunea nu poate să fie asimilată în totul unui act juridic cu caracter privat.

Pe de altă parte caracterizarea, tot așa de obicinuită a actelor de autoritate—care se întâlnește foarte des la diferiți autori, precum

---

[1]) Astfel, spre ex.: *Berthélemy* (op cit., pag. 48, socotește drept acte de gestiune actele săvârșite de administratori, ca reprezentanți legali ai persoanelor morale admnistrative; iar personalitatea morală a Statului „nu înseamnă altceva, decât aptitudinea de a fi titulară de drepturi active sau pasive; puțin importă ca aceste drepturi să poată deriva din acte sau fapte, care nu ar putea exista în profitul particularilor; că proprietatea Statului spre ex. are drept origină o expropriere, că creanțele Statului au drept bază impozitele etc.". Ori cei mai mulți autori, consideră cu drept cuvânt actele de expropriere, de impozițiune fiscală, drept acte de autoritate.

De asemenea, spre a cita un exemplu practic, d. Prof. *P. Negulescu* consideră refuzul de a plăti o pensiune drept act de gestiune (Tratat de drept administrativ, ed. IV, vol. I, pag. 309); D. Prof. *An. Teodorescu* crede că este un act de autoritate (op. cit., pag. 395, nota 2). Curtea de Casație consideră acest refuz, când act de autoritate (Cas. III, Dec. 400 din 17 Noemvrie 1920. *Pr. Bidoianu*, Jur. Rom. 1920, pag. 289; Dec. Cas. III 528/1928, *N. Popovici*, P. Săpt. 1928, pag. 776; Dec. Cas. III Nr. 1.626 din 1934, *M. Marinescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, col. 179; când îl consideră act de gestiune, Cas. III, Dec. 418/1915, *Rădulescu*, Jur. Rom. 1915, pag. 552; Cas. III, Dec. 489/1935, *Ar. Roman*, Rep. Jur. Adm., 1935, col. 1.719).

și în deciziunile de jurisprudență — după care actele de autoritate ar fi acelea prin care Administrațiunea *comandă, ordonă sau interzice ceva administraților*, este tot atât de neîndestulătoare, întru cât pot să fie o sumă de acte săvârșite de Stat în mod neîndoelnic în calitate de putere publică, pe care nu le poate face particularii, și prin care totuși să nu se ordone sau să se interzică ceva: spre ex. când se numește sau se transferă un funcționar public, când se eliberează o autorizațiune de construcție, de comerț ambulant, de farmacie, de vânătoare, când se acordă sau retrage avantagiile legii de protecțiune a industriei naționale etc.

Aceste dificultăți sunt în parte înlăturate dacă părăsim sau mai de grabă completăm aceste criterii de fond cu criteriile expuse în paragraful precedent și care sunt mai mult de ordin formal, întru cât se referă mai mult la forma unilaterală sau contractuală, pe care o îmbracă manifestațiunea de voință a Administrațiunii, decât la materiile sau domeniile de activitate socială, în care aceasta intervine. In adevăr cu această concepțiune a actului de autoritate consistând în acele declarațiuni de voință, constituind acte juridice cu caracter unilateral și executoriu, emanând dela autoritățile administrative și săvârșite în vederea funcționării serviciilor publice, îmbrățișăm întreagă activitatea juridică a Administrațiunii săvârșită în calitate de *putere publică*, inclusiv pe aceea, care consistă în a face acte de comandă. Căci, după cum am arătat, forma unilaterală și executorie a activității juridice este admisibilă în principiu numai Administrațiunii, pentru a realiza anumite efecte juridice voite; particularii în general, neputând să realizeze efecte juridice, decât prin acte cu caracter contractual.

Această concepțiune, în oarecare măsură de ordin formal, se întâlnește și la unii autori și în unele deciziuni de jurisprudență fără însă ca să se accentueze în special asupra ei, după cum voiu avea ocaziunea să examinez într'un capitol viitor [1]).

§ 4. *Noțiunea actelor de autoritate și de gestiune în doctrina și jurisprudența română*

Noțiunea actelor de autoritate și gestiune nu este stabilită prin textele de legi, care întrebuințează acești termeni și stabilesc dispoziții pe baza lor; și cu drept cuvânt, de oarece în general definițiunile nu trebuesc stabilite prin legi, conform adagiului latin:

[1]) Vezi: Prof. *An. Teodorescu*, op. cit., pag. 385.

„Omnis definitio in jure civile periculosa est". (Dig. L. 202, De Reg. Juris).

Determinarea criteriului unei noțiuni juridice trebue să fie în general opera doctrinei și a jurisprudenței, care în măsura în care nu este îngrădită de lege, poate extinde noțiunea la toate cazurile pe care practica zilnică le scoate la iveală.

In doctrina românească, cu determinarea criteriilor de distincțiune între actele de autoritate și de gestiune s'a ocupat în special d. Prof. *P. Negulescu* și Prof. *An. Teodorescu.*

D. Prof. *P. Negulescu* (în ultima ed. a IV-a a Tratat. Drept. Adm., 1934, pag. 305 și 307), dă următoarea definițiune: „Actul administrativ de autoritate este o manifestare de voință făcută de un organ administrativ competinte, prin care se creează o situațiune juridică generală sau individuală, guvernată de norme de drept public, în care găsim ideia de dominațiune și comandament. Actul de gestiune este tot o manifestare de voință făcută de un organ competinte, însă el trebue să creeze unui organism administrativ o situațiune juridică de caracter patrimonial, reglementată de dreptul privat". Iar mai departe d-sa le caracterizează din punct de vedere formal: „Actul de autoritate se prezintă ca o manifestare unilaterală de voință, pe când cel de gestiune ar fi totdeauna o convențiune, adică act bilateral".

După d. Prof. *An. Teodorescu* (op. cit., pag. 385), „actul de autoritate este actul, prin care Statul ordonă ceva....., actul de autoritate apare ca un act unilateral de voință al Statului". Iar în ce privește actele de gestiune ele sunt: „actele prin care, Statul face cu privire la patrimoniul său acte juridice, pe care simplii particulari le-ar putea face cu privire la patrimoniul lor propriu, cu scopul de a-l conserva, mări sau micșora....., ele fiind acte cu caracter bilateral, contractual.....", (pag. 395).

După cum se vede amândouă aceste definițiuni, cari în fond se cam apropie, se întemeiază în primul rând pe un criteriu de fond caracterizându-se ca atare după cum conțin sau nu ideia de comandă, de dominațiune, de putere publică sau numai ideia unor acte de dispozițiune asupra patrimoniului, prin care acesta este conservat, mărit sau micșorat; care criteriu, după cum am arătat, este în oarecare măsură neîndestulător pentru a cuprinde toate actele săvârșite de Stat și desmembrămintele lui în calitate de putere publică, întru cât sunt unle care nu cuprind această noțiune de comandă și totuși sunt în mod necontestat acte de autoritate cum sunt numirile de funcționari publici, eliberările de autorizațiuni, actele de aprobarea ale organelor tutelare etc.

In al doilea rând definițiunile de mai sus pun în lumină caracterul unilateral sau convențional al manifestațiunii de voință în săvârșirea actelor respective, care constitue după noi, alături de celelalte caractere indicate în definițiunea noastră, un puternic și precis element de distincțiune a acestor acte.

Concepțiunea Jurisprudenței. — Curtea de Casațiune în numeroasele ei deciziuni privitoare la această distincțiune, formulează o definițiune a acestor acte care pe alocurea se apropie sau se depărtează de definițiunea pe care am dat-o în capitolul precedent.

In adevăr în unele din primele deciziuni referitoare la această chestiune, distincțiunea este formulată în modul următor:

„Prin act de autoritate se înțelege actul făcut de Administrațiune, ca autoritate publică, iar prin act de gestiune actul pe care Administrațunea îl face ca persoană juridică, cu drept de dispozițiune sau administrațiune a patrimoniului ei". (In acest sens: Cas. III, Dec. 400/1920, *Pr. Bidoianu*, Jur. Rom. 1920, pag. 289; Cas. III, Dec. 358/1922, *C. Rădulescu*, Jur. Rom. 1922, pag. 100, P. Rom. 1922/III/159. Cas. III, 647/922, *N. Balaban*, Jur. Rom. 1922, pag. 172).

Ulterior Curtea de Casație își schimbă formularea în modul următor:

„Refuzul unei autorități de a plăti unui funcționar public salariul cuvenit este un act de autoritate deoarece autoritatea se comportă în atare caz ca organ de autoritate de drept public și ca organ de executarea legii, iar nu ca o persoană juridică lucrând în cadrul obligațiunilor sale contractuale, sau isvorite din delicte ori quasi-delicte. (Cas. III, Dec. 1.340/1931, *Nicul. Slave*, Pand. Săpt. 1932, pag. 220; Cas. III, Dec. 107/1932, *G. Obreja*, nepublicată; Cas. III, Dec. 1.604 din 1933, *Wyssuk*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 88; Cas. III, Dec. 1.626/1934, Pand. Săpt. 1935, pag. 232).

Alteori Curtea de Casație întrebuințează o altă formulare, referindu-se în ce privește actele de autoritate la noțiunea unui act prin care se ordonă sau se interzice ceva:

„Considerând că prin act de autoritate se înțelege actul prin care autoritatea administrativă ordonă sau interzice ceva; iar prin act de gestiune actul prin care dispune de patrimoniu mărindu-l sau micșorându-l". (Cas. III, Dec. 71 din 1931, *Dobriceanu*, Pand. Săpt. 1931, pag. 354); Cas. III, Dec. 1.829/1934, *I. Doza*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 219).

In sfârșit în a patra categorie de deciziuni, Curtea de Casație se întemeiază pe caracterul unilateral sau bilateral al manifestărilor de voință, pentru a deosebi unele acte de celelalte. Astfel spune:

„Intru cât actul pretins ilegal nu consistă într'o declarațiune unilaterală de voință a Ministerului, cu referire la serviciul exclusiv al funcțiunii sau serviciului public, nu poate fi act de autoritate". (Cas. III, 1.155/926, M. și *V. Catargi*, Bul. Cas. 1926/III/538, Pand. Săpt. 1927, pag. 299; Cas. III, Dec. 340/1927, *C. Georgescu*, P. Săpt. 1927, pag. 653; Cas. III, Dec. 633/1928, *N. Suciu*, Pand. Săpt. 1928, pag. 645); C. Apel IV, Buc., Dec. 337/1934, *B. N.*, Rep Jur. Ad. 1935/781).

După cum se vede, Inalta Curte de Casație în caracterizarea actelor de autoritate întrebuințează, când noțiunea de act făcut în calitate de putere publică, prin care se ordonă sau se interzice ceva, când noțiunea de act cu caracter unilateral făcut în aplicațiunea unei legi; iar în ce privește actele de gestiune, când noțiunea de acte făcute în calitate de reprezentanți legali ai personalității juridice în administrarea patrimoniului, când noțiunea de acte cu caracter contractual, sau punând în cauză obligațiuni izvorîte din delicte sau quasi delicte.

In fond însă, ceea ce determina de cele mai multe ori Curtea de Casațiune a atribui caracterul de act de autoritate sau de gestiune este tocmai ceea ce formează elementul fundamental în definițiunea dată de noi și anume:

Voința Administrațiunei de a produce anumite efecte juridice față de particulari, independent de natura juridică a domeniului de activitate socială în care intervine, domeniu de drept public sau de drept privat și independent de acceptarea particularilor, dând în acest caz manifestațiunii sale de voință o formă unilaterală și executorie, având putința a-i da acest caracter în baza faptului că dânsa este un organ de autoritate publică. — Această concepțiune se poate desprinde în primul rând din faptul că Inalta Curte de Casație este înclinată de cele mai multe ori de a considera actul de putere săvârșit în mod unilateral de Administrațiune, fie refuzând în mod formal recunoașterea unui drept, fie intervenind pe cale de autoritate în diverse domenii de activitate juridică, drept un act de autoritate indiferent de obiectul în fond al litigiului, după cum reiese în mod mai clar din deciziunile următoare:

In acest sens: Cas. III, Dec. 605/1928, *M. Mihăilescu*, P. Săpt. 1928 pag. 737. „Când se cere plata unei sume de bani cu titlul de salariu, instanța competentă este instanța de drept comun. Pentru a fi competentă Curtea de Apel conform art. 4 din legea Cont. Adm., trebue ca în prealabil să fi făcut cerere autorității și *dacă aceasta ar fi refuzat putea să atace refuzul în contencios*".

Alteori consideră anularea unei concesiuni de cale ferată pe cale unilaterală drept act de autoritate. (Cas. III, Dec. 1.545 din 1925, *Ing. Leonida*, Pand. Săpt. 1925, pag. 693, Pand. Rom. 926/I/10, când Administrațiunea își motivase actul său nu pe clausele contractuale, ci pe anumite interese de ordin general, economic, militar etc., lucrând ca autoritate publică și nu ca parte contractantă, *actul unilateral*, care era în specie jurnalul Consiliului de Miniștri, prin care se anula concesiunea, este considerat drept un act de autoritate, deși se intervenea într'un domeniu de raporturi contractuale.

Intr'o altă deciziune deși Inalta Curte de Casație constată că Administrațiunea are situațiunea de parte contractantă, totuși intervenind pe cale de autoritate și depășind acest rol, a săvârșit un act ilegal de autoritate susceptibil de anulare. Astfel Curtea de Casație, (Cas. III, dec. Nr. 1.784 din 1930 **Soc. Gaz Metan.**

Jur. Rom. 1930, pag. 68), hotărăște următoarele: „Considerând că prin deciziunile Ministerului de Industrie, Statul nu s'a mărginit a-și exercita drepturile de control ca parte contractantă, relevând eventual abaterile dela normele de fixare a prețului prevăzute în contract și cerând — la rigoare — justiției să impună societății stricta aplicare a acestor măsuri, ci a procedat la măsuri administrative directe, reducând el însuși, fără nicio intervențiune din partea justiției, prețul de consumație fixat de societate.

Considerând că prin acest mod de a lucra Ministerul s'a comportat *ca autoritate publică, care își impune voința sa în executarea unor dispoziții legale de interes obștesc*, iar nu ca parte contractantă, care ar cere pe căile legale stricta executare a unui contract.

Considerând că e de principiu că niciun contractant, fie chiar Statul însuși, nu poate pentru *realizarea și valorificarea drepturilor sale contractuale să recurgă la ordine și deciziuni* ca cele din speță, ci la calea justiției, potrivit normelor de procedură prescrise de dreptul comun sau de legile speciale;

Ca în speță, Ministerul de Industrie a depășit limitele atribuțiunilor și drepturilor sale de parte contractantă, intrând în domeniul *în care el lucrează exclusiv ca putere sau autoritate publică administrativă.*

Că prin urmare actele pe care le-a făcut în această calitate sunt *acte administrative de autoritate* etc., casează".

In modul acesta Inalta Curte de Casațiune adoptă o noțiune a actelor de autoritate și gestiune, care se întemeiază mai mult pe o chestiune de ordin formal, de mod de manifestare a declarațiunii de voință a Administrațiunii și de realizare a efectelor juridice voite de dânsa.

Despre modul cum Inalta Curte de Casațiune a aplicat aceste noțiuni de ordin general și principial în diversele cazuri de specie, care au fost supuse spre judecată ne vom ocupa într'un capitol următor. In acest capitol am urmărit în primul rând a stabili această noțiune din punctul de vedere general și principial, pentru a putea studia în cunoștință de cauză competența tribunalelor de drept comun în materie de contencios administrativ, în opoziție cu competența instanțelor speciale prevăzute de legea din 1925 pentru Contenciosul Administrativ.

TITLUL I

Contenciosul administrativ exercitat de Puterea judecătorească potrivit dreptului comun

Cercetarea contenciosului administrativ exercitat de tribunalele de drept comun implică studierea a trei categorii de probleme:

a) In primul rând implică studierea *competenței tribunalelor*, adică a determinării litigiilor, cari sunt de competența lor;

b) In al doilea rând, implică problema *puterilor judecătorului* în exercițiul atribuțiunilor de contencios administrativ, față de actele și de activitatea Administrațiunii;

c) Și în al treilea rând implică studiul *procedurii și a regulelor și principiilor juridice puse în cauză și aplicabile în rezolvarea litigiilor respective.*

Cercetarea acestor trei categorii de probleme va forma obiectul celor trei capitole următoare.

CAPITOLUL I

Competența tribunalelor de drept comun

Am arătat că Constituțiunea noastră din 1923, confirmând de altfel o lungă și statornică tradițiune juridică a țării noastre, încredințând contenciosul administrativ puterei judecătorești obicinuite, a înțeles să facă dintr'însa judecătorul de drept comun în materie administrativă în sensul că ea este competentă să judece toate litigiile dintre particulari și Administrațiune, cu excepțiunea acelora deferite prin anumite legi unor jurisdicțiuni speciale, cari de altfel prin instanțele lor superioare de recurs sunt legate tot de puterea judecătorească obicinuită.

In cadrul puterii judecătorești, în conformitate cu legea pentru contenciosul administrativ din 1925, care a dat organizare definitivă principiilor constituționale, Contenciosul suferă însă o diferențiere și anume: acele litigii care, punând în cauză un act administrativ de autoritate sau refuzul, — echivalent cu un act de respingere—, al Administrațiunii de a rezolva cererea privitoare la un drept, tind în principal la anularea actului sau al refuzului și numai în accesoriu la acordarea de daune sau la recunoașterea unui drept, sunt deferite Curților de Apel cu recurs la Curtea de Casațiune în baza unei proceduri diferită în oarecare măsură de cea de drept comun.

Toate celelalte litigii care pun în cauză actele de gestiune, precum și celelalte acte administrative, dar prin care nu se urmărește anularea actului ilegal, ci numai acordarea de daune, rămân în competența tribunalelor ordinare potrivit procedurii de drept comun.

In asemenea condițiuni puterea judecătorească este competentă să judece toate litigiile, care pun în cauză drepturile subiective ale particularilor, fie că ar fi vorba de drepturi civile, derivând din raporturile juridice de drept privat, care au loc între Stat și particulari întocmai ca între simplii particulari, fie că ar fi vorba de raporturi de drept public care se stabilesc în baza raportului de supușenie, dintre aceștia și Statul-putere publică [1].

Această competență are loc în același timp, indiferent dacă aceste drepturi sunt vătămate prin actele făcute de Stat în administrarea patrimoniului său — acte de gestiune, — sau prin actele de autoritate și indiferent dacă sunt vătămate printr'un act administrativ propriu zis, sau o operațiune materială sau fapt administrativ.

Această competență se exercită, însă bineînțeles cu excepțiunea acelor litigii, prin care se urmărește în principal anularea unui act de autoritate cari sunt de competența Curților de Apel cu recurs în Casație, și cu excepțiunea actelor de guvernământ și de comandament cu caracter militar, sustrase prin art. 107 din Constituțiune, judecății oricărui tribunal.

In consecință, Tribunalele de drept comun sunt competente a judeca litigiile și acțiunile după cum urmează.

SECȚIUNEA I

Acțiunile cu caracter patrimonial

Tribunalele de drept comun sunt competente a judeca acțiunile particularilor care au drept obiect revendicarea dela Stat a unor bunuri sau drepturi patrimoniale, revendicarea unei proprietăți, a unui drept deținut în baza unui testament etc.....

---

[1]) Cas. I, Dec. 1062/1934, *Toma Ciorbă* (Jur. Rom. 1935, pag. 283), „Considerând că din cele de mai sus, rezultând că instanțele de drept comun pot judeca acțiunile în daune, chiar dacă acestea izvorăsc dintr'un act administrativ, ilegal, este fără importanță chestiunea, dacă în speța între părți există *un raport de drept public sau unul de drept privat*, și dacă respingerea ordonanțării sumei cerute constitue *un act de gestiune sau unul administrativ de autoritate*, deoarece și într'un caz și în altul Tribunalul era competent să judece acțiunea în daune a intimatului".

Cas. III, Dec. 2.130/1933, *M. Urseanu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 513; Cas. III, Dec. 560/1928, *L. Arion*, P. Săpt. 1928, pag. 803; Cas. I, Dec. 984/1930, *V. Steflea*, Jur. Gen. 1932, pag. 1261; Cas. III, Dec. 1.690/1925, *El. Daniel*. Bul. Casației 1925, III, pag. 542.

In același sens trebue să menționez o deciziune mai veche a Curții de Casațiune, S. Unite, Nr. 42/1923, *H. Mitcova*, Jur. Rom. 1923, pag. 503, prin care Curtea confirmă deciziunile Curții de Apel, secția I, Chișinău, Nr. 158/1922 și Trib. Chișinău, sent. civ. Nr. 299/1921, cari admiseseră acțiunea în revendicare a reclamantei proprietară de păduri în Basarabia, cari fuseseră ocupate de Stat, fără ca în prealabil să se fi operat o expropriere și să se fi achitat indemnizațiunea cuvenită și se condamnă Statul a restitui pădurile respective. (P. Rom. 1923, I, 281).

Această competență are loc chiar când litigiul respectiv pune în cauză un act al autorității publice, spre ex.: un ordin de deposedare al ministerului, bazat pe considerațiunea că proprietatea acelui imobil revine Statului, în baza unei exproprieri, fie agrare, fie de utilitate publică, dar pe care nu o dovedește, sau care în fond se dovedește a fi neregulată.

Cas. I, Dec. 200/1914, *N. Amira*, Bul. Cas. 1914, pag. 229; Cas. III, Dec. 1.425 din 1933, *N. Vasinhnov*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1851; Cas. III, Dec. 1.155/1926, *M. V. Catargi*, Bul. Cas. 1926, III, pag. 538; Cas. III, Dec. 30/1928, *G. Sumbășacu*, Bul. Cas. 1928, I, 526; Cas. III, 1.171/1925. *P. Halipa*, Bul. Cas. 1925, II, 387; Jur. Gen. 1926, pag. 458. Cas. III, Div. Dec. 1.287/1930, *Kermeciuc*, Jur. Rom. 1930, pag. 384.

Toate aceste acte săvârșite de autoritatea publică, tinzând la deposedarea particularilor de unele bunuri imobile, sunt considerate de Inalta Curte drept acte de gestiune, a căror legalitate este astfel în mod implicit cercetată, cu ocaziunea acțiunilor intentate de particulari pentru proteguirea drepturilor lor patrimoniale.

Trebue să menționez însă că jurisprudența Curții de Casație, în materie de acte, făcute în executarea legii agrare, s'a schimbat ulterior, în sensul că actele de deposedare săvârșite de organele de aplicațiune a reformei agrare, de felul acelora judecate în deciziunile *Catargi, Sumbașacu, Halippa* și *Kermeciuc*, citate mai sus, au fost considerate drept acte de autoritate și prin urmare litigiile, care pun în cauză asemenea acte, a fost declarate de competența instanțelor speciale de Contencios administrativ, conform legii din 1925.

Cas. III, Sec. Div., 526/1928, *N. Ciobanu* și alții, Pand. Săpt. 1928, pag. 594; Cas. S. Unite Nr. 35/1930, *St. Nestor*, Pand. Săpt. 1930, pag. 555. Iar o deciziune nouă, Cas. III, Dec. 1.449/1934, *D. Neicu* (Rep. Jur. Administrativă, 1935, pag. 149), deși recunoaște că asemenea acte de deposedare în materia reformei agrare constituesc acte de autoritate, totuși, întru cât reclamantul nu prezintă un act scris, prin care să se ordone această deposedare, socotește că este vorba de o situațiune de fapt, care nu-i de competența instanțelor de Contencios administrativ.

Credem că asemenea reveniri și complicațiuni ar fi fost evitate, dacă ne pătrundem de adevăratul caracter al Contenciosului admi-

nistrativ, exercitat de instanțele de drept comun, așa cum a existat în tradițiunea noastră juridică și așa cum rezultă din ansamblul litigiilor care s'au desbătut în fața instanțelor ordinare, în baza căruia instanțele de drept comun sunt competente a judeca toate litigiile care pun în cauză drepturile particularilor vătămate fie printr'un act de autoritate, fie de gestiune, cu excepțiunea acelor litigii în care se urmărește în principal anularea unui act administrativ de autoritate. In modul acesta tribunalele de drept comun pot să fie competente a judeca și actele de deposedare ale organelor de expropriere agrară, a căror legalitate o poate cerceta pe calea excepțiunii de ilegalitate, fără ca să se urmărească în principal anularea însăși a actului de autoritate, ordinul în baza căruia s'a procedat la deposedare. In acest caz instanța, constatând vătămarea dreptului, poate să hotărască restituirea terenului, fără să pronunțe anularea actului, ci numai neaplicabilitatea lui în speță, în scopul de a asigura protecțiunea drepturilor reclamantului.

SECȚIUNEA II

Litigiile care au drept obiect plata unor sume de bani

Litigiile care au de obiect plata unei sume de bani datorite de Administrațiune, cu orice titlu și chiar când refuzul de plată al Administrațiunii se întemeiază pe un refuz de a recunoaște dreptul reclamantului sau pe un ordin de suspendare a plății salariului, pensiunei, etc., sunt de competența tribunalelor de drept comun, asemenea acte fiind considerate drept acte de gestiune.

Spre ex.: Cas. I, Dec. 364/1914, *Carjeu*, Bul. Cas. 1914, pag. 346; remiza unui perceptor; Cas. III, Dec. 1.116/1933, *Er. Harche*, Pand. Săpt. 1934 pag. 14, plata unei gratificații; Cas. III, Dec. 1.829, *I. Doza*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 218, plata unei sume de bani ca moștenitoare a titlului de pensiune al defunctului. Acțiunile pentru plata de salarii cuvenite sau pentru restituire de rețineri din salarii, când nu se cere anularea vreunui act al Administrațiunii: Cas. III, Dec. 99 din 1935, *M. Teodorescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 654. „Dacă funcționarul acționează autoritatea pentru a-i plăti salariul pe timpul suspendării, fără ca în prealabil să ceară anularea ca ilegal a actului de suspendare, recursul intră în competența secției I a Curții de Casație, conf. art. 31, al. I din legea Curții de Casație". In acest sens: Cas. III, Dec. 358/1912, *Căp. Galiad*, Bul. Cas. 1912, pag. 1575; Cas. III, Dec. 32/1914, *I. Bădărău*, Bul. Cas. 1914, pag. 1320. Cas. III, Dec. 2.332/1924, *G. Teodoreanu*, Jur. Rom. 1925, pag. 197, care declară: „Refuzul autorității publice de a ordonanța salariu, constitue un act de gestiune". Cas. III, Dec. 605/1928, *M. Mihăilescu*, Pand. Săpt. 1928, pag. 737; Cas. III, 739/1933, *Cojocaru*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 634. Cas. III, Dec. 1.919/1934, *S. Netea*, Rep. Jur. Adm. 1935, col. 98. Cas. I, Dec. 1.281/1932, *I. Petrovicescu*, Jur. Rom. 1933, pag. 136, admițând plata salariului respectiv cu titlul de daune.

Trebue menționat că Inalta Curte de Casație, secția I, deși admisese și judecase numeroase acțiuni în reclamațiune de salariu cu titlu de despăgubiri, la un moment dat își schimbă jurisprudența, în complet de divergență și se declară incompetentă de a mai judeca nu numai asemenea acțiuni de salariu, dar cu o formulă generală, toate acțiunile care sunt susceptibile de a fi judecate de Curțile de Apel ca instanțe de Contencios administrativ și în care consideră că intră și asemenea acțiuni. Peste puțin timp însă s'a revenit.

Cas. I, după div. Dec. r. 2.244/1929, *P. Petrescu*, Pand. Săpt. 1932, pag. 473, se declară incompetentă de a mai judeca asemenea acțiuni. La această deciziune Curtea a revenit prin mai multe deciziuni date în complet simplu. (Cas. I, Dec. 30 Iunie 1930, *M. Giurgea*, P. Săpt. 1932, pag. 373) și apoi Curtea de Casație în Secțiuni Unite (Dec. Nr. 24/1933, *N. Cristescu*, Pand. Săptămânale 1933, pag. 547) de care ne vom ocupa mai departe, consacră în mod definitiv această revenire.

De asemenea tribunalele de drept comun sunt competente a judeca acțiunile tinzând la restituirea unor sume de bani percepute în plus sau în mod ilegal ca impozite, asemenea acte de percepere fiind declarate acte de gestiune, justificând uneori acele acțiuni în restituțiune pe teoria îmbogățirii fără cauză.

Cas. III, Dec. 122/1930, *Soc. Elin*, Pand. Săpt. 1930, pag. 299; Cas III, Dec. 186/1932, *Frații Schwartz*, nepublicată, „Refuzul Ministerului de Finanțe de a compensa impozitele ilegal percepute cu alte impozite, ce are de perceput, este act de gestiune. Partea are doar acțiunea de drept comun pentru îmbogățire fără cauză; De asemenea în dec. Cas. Secț. Unite, Nr. 13/1935, *Com. Jadani*, Pand. Săpt. 1935, pag. 439, se stabilește că asemenea acțiuni judecate după dreptul comun sunt de competența în recurs a Secț. III a Casației, fiind vorba de un recurs în materie administrativă sau fiscală, care în conformitate cu art. 31, § III, lit. *g*, din legea organică a Inaltei Curți sunt de competența acestei secțiuni.

De asemenea instanțele de drept comun sunt competente a judeca acțiunile tinzând la plata pensiunii, când organele respective refuză să facă plata acestei sume cuvenite.

Cas. III, Dec. 418/1915, *Rădulescu*, Jur. Rom. 1915, pag. 552. Cas III, Dec. 917/1930, *Ciuță*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1536. Cas. III, 489/1935, *A Roman*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 1719. Cas. III, 488/1935, *S. Roman*, Rep. Jur. 1935, pag. 1796.

Trebue să menționez că și în această materie a plății salariului sau a pensiunii, jurisprudența Curții de Casație, care este extrem de bogată, este în același timp și contradictorie. Astfel, într'o sumă ex-

trem de numeroasă de deciziuni, refuzul de a plăti salariul sau pensiunea sau a unor indemnități aferente, sunt considerate acte administrative de autoritate.

Cas. III, 1920, Dec. 400, *Bidoianu*, Jur. Rom., 1920, pag. 289; Cas III, Dec. Nr. 358/1922, *C. Rădulescu*, Jur. Rom. 1922, pag. 100; Cas. III, Dec. 647/1922, *Balaban*, Jur. Rom. 1922, pag. 172; Cas. III, 417/1925, *V. Dumitru*, Bul. Cas. 1925, I, p. 509; Cas. III, Dec. 529/1927, *St. Banciu*, Bul. Cas. 1927/II/353; Cas. III, Dec. 528/1928, *N. Popovici*, Bul. Cas. 1928/II/408; Cas. III, Dec. 192/1928, *E. Popescu*, P. Săpt. 1928, pag. 329; Cas. III, Dec. 528/1928, *Mihalovici*, P. Săpt. 1929, pag. 455; Cas. III, Dec. 1.340/1931, *Nic. Slav.*, P. Săpt. 1932, pag. 220; Cas. III, Dec. 1.604 din 1933, *I. Wiszuk*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 38; Cas. III, Dec. 1.626 din 17 Februarie 1934, Pand. Săpt. 1935, pag. 232; Cas. III, Dec. Nr. 1.711/1933, *I. Corbu*, Rep. Jur. Adm. 1934, p. 257; Cas. III, Dec. 1.626/1934, *M. Marinescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 179; Cas. III, Dec. 1.095/1935, *B. Spierer*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 2.284.

Dacă încercăm să tragem o concluziune din toate aceste deciziuni, care sunt contradictorii cu cele care consideră asemenea acte drept acte de gestiune, aceasta nu poate fi, cu excepțiunea unor deciziuni izolate, decât următoarea: Trebuesc a fi considerate drept acte de autoritate toate acele deciziuni ale organelor respective, consistând dintr'o declarațiune de voință cu caracter unilateral și executoriu, prin care se tăgăduesc particularilor dreptul la pensiune sau salariu, fie că aceste deciziuni sunt pornite din proprie inițiativă, fie mai cu seamă când ele sunt date în urma unor plângeri adresate de cei interesați autorităților administrative, al căror refuz poate apoi a fi atacat în conformitate cu art. 1 din legea Contenciosului administrativ, fiind vorba de reaua voință a Administrațiunii de a rezolva cererea privitoare la un drept. Cu atât mai mult va fi vorba de un act de autoritate când actul Administrațiunii ar consista în anularea titlului de pensiune al reclamantului. (Cas. III, Dec. 1.547/1935, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 5). In consecință litigiile, prin cari particularul urmărește în principal anularea unui astfel de act sau refuz al Administrațiunii, considerat ca un act implicit de tăgăduire și de desființare a drepturilor particularilor, și numai ca accesoriu plata sumelor cuvenite, sunt de competența incontestabilă a instanțelor de Contencios administrativ (Curtea de Apel).

In toate celelalte cazuri, când particularul revendică de-a-dreptul plata sumelor respective, fără ca în prealabil să adreseze o cerere Administrațiunii în acest sens și fără ca să ceară anularea actului, prin care se refuză plata sau i se respinge cererea, instanțele de drept comun sunt competente a judeca litigiul respectiv.

SECȚIUNEA III

Litigiile care pun în cauză drepturi contractuale

In al treilea rând, tribunalele de drept comun sunt competente de a judeca litigiile, care pun în cauză drepturile contractuale, ce se pot încheia între particular și Stat, atât când este vorba de contracte referitoare la administrarea domeniului privat al Statului, județului, comunei, contracte de vânzare, de închiriere, de arendă etc., dar și atunci când este vorba de contracte referitoare la funcționarea serviciilor publice. Contractele sunt considerate de doctrină și jurisprudență ca fiind acte tipice de gestiune, asupra naturii lor nefiind controversă. In consecință, tribunalele ordinare au *o competență exclusivă* a judeca litigiile care pun în cauză valabilitatea și anularea unor astfel de acte, interpretarea clauzelor contractuale, precum și existența și valabilitatea drepturilor născute pe baza lor.

Spre ex.: contracte privitoare la ținerea unui bâlciu, Cas. III, Dec. 27/1926, *F. Ionescu*, Bul. Cas. 1926, I, pag. 508; contract de arendă; Cas. III, Dec 355/1926, *G. Fleischer*, Bul. Cas. 1926, I, pag. 618; convenție de vânzare, Cas. III, Dec. 711/928, *Magdov*, P. Săpt. 1928, pag. 804; contract de artiști la Teatrele Naționale, Cas. III, Dec. 1.313/1932, Pand. Săpt. 1933, pag. 139; idem Cas. III, Dec. 37/1934, *Al. Demetrescu*, Jur. Adm. 1934, pag. 1231, contract de angajare a unui meseriaș, Cas. III, 152/935, *Alex. F.*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 649, contract de concesiune de transport, Cas. III, Dec. 1.917/1934, *I. Aron*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 835; Cas. III, Dec. 1.648/1934, *Chaim W.*, Rep. Jur.. Adm. 1934, pag. 2417; Cas. III, Dec. 691/1934, *Prim. Sibiu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2181; Cas. III, Dec. 1.433/1933, *D. Oprescu*. Pand. Săpt 1934, pag. 87, concesie restaurant în gară. Cas. III, Dec. 1.382/1934, *Conescu cu Prim. Oltenița*, deciziune nepublicată, prin care se rezolvă o acțiune relativă la anularea cesiunii unor contracte de concesiune intentate la tribunalele de drept comun.

De asemenea sunt competente a judeca litigiile, care pun în cauză contracte de angajare de funcționari de către Administrațiunile publice, precum și actele de revocare a acestor contracte din partea autorităților publice.

Cas. III, Dec. 267/1915, *I. Lubojacky*, Bul. Cas. 1915, pag. 1461; Cas. III, Dec. 1.429/925, *N. Severeanu*, Bul. Cas. 1925, III, pag. 449; Cas. III, Dec. 1.131/1928, *David Gergely*, Pand. Săpt. 1929, pag. 159; Cas. III, Dec. 279/1929, *V. Roată;* Bul. Cas. 1929, I, pag. 590; Cas. III, Dec. 186/1931, *P. Melenovici*, Pand. Săpt. 1931. pag. 301; Cas. III, Rr. 965/1931, *Em. Reiber, Jur. Rom. 1931, pag. 386.*

Cas. III, Dec. 1.030/1929, *D. Georoceanu*, P. Săpt. 1929, pag. 666; Cas. III. 1.857/1934, *A. Potoroacă*, Rep. jur. adm. 1935, pag. 585.

Contra: Cas. III, Dec. 194/1928, *A. Popescu*, P. Săpt. 1928, pag. 283.

„Indepărtarea unui inginer angajat cu contract, constitue un act de autoritate iar nu de gestiune". Deciziune care a rămas izolată.

Și în această materie a raporturilor contractuale dintre Stat și particulari trebue să menționez unele jurisprudențe contradictorii, decurgând tot din lipsa de preciziune a criteriilor adoptate în distincțiunea actelor de autoritate și gestiune.

Astfel, deși ne găsim într'un domeniu de raporturi contractuale și deși actul de administrațiuni modifică asemenea raporturi sau pune în cauză drepturile, care s'au născut din aceste acte contractuale, totuși instanțele noastre în unele cazuri le consideră drept acte de autoritate și ca atare supuse jurisdicțiunii Curților de Apel.

Astfel Jurnalul Consiliului de Miniștri, prin care anulează o concesiune de cale ferată, Cas. III, Dec. 145/1925, *Ing. Leonida*, Pand. Săpt. 1925, pag. 693; și C. Apel Buc., s. II, dec. 122/1930, *N. Basilescu*, Bul. Curții Apel 1930, pag. 193. Deciziunea Ministerului Industriei, prin care se reduce prețul grâului vândut de o societate, în care Statul era participant, Cas. III, Dec. 1.784/1930, *Soc. Gaz Metan*, Jur. Rom. 1931, pag. 68; actul prin care Ministerul de Interne anulează hotărîrea unui consiliu comunal privitoare la o vânzare, Cas. III, Dec. 510/1930, *I. Scurtu*, Pand. Săpt. 1930, pag. 657. Anularea unui contract de lucrări publice: C. Apel IV, Buc. 216/1932, *Mateescu* P. Rom. 1933, III, 8.

Cred că soluțiunea adoptată în aceste deciziuni este justă și numai aparent contradictorie cu soluțiunea după care litigiile referitoare la contracte sunt de competența instanțelor de drept comun, întru cât deși este vorba de un domeniu de raporturi contractuale, actele respective ale autorităților publice interne, nu intervin în temeiul și pentru valorificarea unor drepturi sau a unor clauze contractuale, ci sunt săvârșite în exercițiul calității de putere publică, întemeindu-se pe valorificarea unor interese de ordin public și nu contractual și constituind în acelaș timp manifestațiuni de voință cu caracter unilateral și executoriu. Cu atât mai mult cu cât, după cum se recunoaște în dec. *Soc. de Gaz Metan*, Administrațiunea în aceste cazuri este considerată *„că s'a comportat ca autoritate publică, care își impune* voința sa *în executarea unor dispoziții legale de interes obștesc, iar nu ca parte contractantă"*.

In contra acestor soluțiuni, Cas. III, 1.433/1933, Dec. *Oprescu*, P. Săpt. 1934, pag. 87, în complet de div., pare că stabilește o jurisprudență contrară, stabilind că evacuarea unui restaurator dintr'o gară, deși poate să îmbrace forma exterioară a unui act de autoritate, decret sau deciziune, etc., este în realitate un act de gestiune supus jurisdicțiunei tribunalelor de drept comun. Dacă, după cum spune deciziunea acel act al autorității publice se sprijinea numai pe clauzele contractuale, și administrațiunea luase măsura numai în calitate de contractant, tăgăduind drepturi izvorâte din convențiune, atunci ordinul de evacuare ar putea să fie considerat drept act de gestiune.

In acelaș sens Cas. III, Dec. 450/1928, *Em. Fischer*, Pand. Săpt. 1928, pag. 500, actul de deposedare — proces-verbal — al unui bun, pe care reclamantul îl deținea pe baza unui contract este act de gestiune. Cas. III, Dec. 479/1928, *Al. Stere*, Bul. Cas. 1928, II, pag. 371. „Anularea unui contract de vânzare făcut pe baza de licitație, un act de gestiune".

SECȚIUNEA IV

Acte și operațiuni administrative complexe

Problema raporturilor contractuale dintre Administrațiune și particulari ridică o chestiune foarte importantă, aceia a litigiilor care pun în cauză valabilitatea actelor componente a unui act sau operațiune administrativă complexă. Înțelegem prin această denumire, după cum am mai arătat într'un capitol anterior [1]), acele acte și operațiuni administrative, care cuprind o serie succesivă de acte și operațiuni care emană uneori dela organe administrative deosebite și care se găsesc între ele într'o legătură de înlănțuire logică, întru cât converg toate către un act principal, final, căruia îi servesc drept temeiu legal. Acest act final poate să fie, după împrejurări un act de autoritate sau un contract. Spre ex.: încheierea unui contract de întreprinderi de lucrări publice de către o comună, presupune o serie de operațiuni și acte premergătoare, spre ex.: deliberațiunile consiliului comunal, care hotărăsc facerea lucrărilor, actele de aprobare a acestor hotărîri de organele de tutelă, facerea planului și aprobarea acestor planuri, licitațiunea publică, aprobarea licitațiunii publice, actul consiliului de autorizare a primarului de a încheia contractul, și în sfârșit încheierea propriu zisă a contractului. Problema juridică, care urmează a fi rezolvată în primul rând, cu această ocaziune, este aceia de a se ști, care este natura juridică a unor asemenea acte, pe care se sprijină un act cu caracter contractual, adică a actului de autorizațiune emanând dela consiliul comunal de a se proceda la o vânzare, la acordarea unei concesiuni etc., sau a actului de aprobare a unei licitațiuni, care a avut loc în vederea unor astfel de operațiuni etc.

Jurisprudența Curții de Casațiune este în oarecare măsură contradictorie și în acest caz: Cas. III, Dec. 1.642/1925, *E. Radovici*, Pand. Săpt. 1926, pag. 187, „Actul, prin care o autoritate comunală aprobă o licitațiune, e un act de gestiune"; în acelaș sens Cas. III, Dec. 833/1922, *G. Dumitrescu*, Jur. Rom. 1923, pag. 13.

In sens contrar: C. Apel, București, III, Dec. 297/1928, *I. Neacșu*, Pand. Săpt. 1928, pag. 788: „Hotărîrea prin care o comună aprobă o licitație și ordonă vânzarea unui teren constitue un act administrativ de autoritate. Această deciziune e confirmată de Cas. III, Dec. 1.044/1930, *I. Neacșu*, P. Săpt. 1931, pag. 91. In acelaș sens: Cas. III, Dec. 1.555/1930, *H. Ionescu*, B. Cas. 1930, II, 850.

Vezi în acest sens *Appleton*, op. cit., pag. 187, „O deliberațiune a consiliului municipal și a consiliului general, aprobând sau autorizând un contract, o adjudecațiune publică, sunt în ele însile acte administrative sau operațiuni administrative al căror contencios aparține tribunalelor administrative".

---

[1]) Pag. 132.

Credem că această din urmă soluțiune este cea întemeiată, întru cât unele din aceste acte sunt făcute de autoritatea publică, în cursul unei operațiuni întregi administrative, acte care spre deosebire de actul propriu zis de vânzare, nu pot fi făcute de simplii particulari în administrarea patrimoniului lor, — cum este spre ex. în cazul dec. *Neacșu* cit. mai sus, deliberațiunea Consiliului comunal, care ordonă vânzarea unui teren rămas dela aliniere cu nerespectarea dreptului de preemțiune al proprietarului riveran —, pot fi în mod incontestabil acte de autoritate, constituind deciziuni juridice cu caracter unilateral și executoriu, a căror anulare este de competența instanțelor de contencios administrativ, prevăzute de legea din 1925 [1]). In ce privește însă contractul încheiat pe baza lor el este fără îndoială isbit de nulitate din moment ce actul administrativ, care îi servea de suport a fost anulat, dar anularea lui nu poate fi pronunțată, decât de instanțele de drept comun, singurele competente în această materie. In adevăr vânzarea constitue fără posibilitate de contestare un act de gestiune, care nu este de competența instanțelor de contencios administrativ, fiind de competența celor de drept comun; și deși acest act de gestiune a intervenit între alte părți, totuși producând vătămare dreptului de preemțiune el poate fi atacat în fața instanțelor de drept comun.

In acest sens pe lângă Dec. *Neacșu*, citată mai sus, prin care se refuză anularea contractului de vânzare, deși se anulează actele administrative de autoritate, pe care se reazămă, mai avem și Dec. Cas. III, Nr. 1.576/1929, *Prim. Cernavodă*, Pand. Săpt. 1930, pag. 93. „Instanță de contencios aduministrativ nu are altă cădere, decât să examineze legalitatea actelor administrative făcute cu călcarea legilor și dacă cu ocaziunea unui asemenea act se pune în discuție valabilitatea unei vânzări, chestiunea nu poate fi rezolvată decât de instanțele de drept comun".

Același lucru se putea obține de către reclamant adresându-se dela început instanțelor de drept comun cerându-se anularea vânzării, cu care ocaziune se pune în cauză valabilitatea unor acte administrative de autoritate care poate fi pusă în discuțiune, fără posibilitate însă de anulare, ci numai pe calea excepțiunii de ilegalitate. In acest sens: Cas. I, Dec. 1.296/930, *D. Brânzescu*, Bul. Cas. 1930, I, p. 390.

---

[1]) Vezi *L. Duguit*, op. cit., tom. III, pag. 726. „Dacă recursul pentru exces de putere nu este admisibil contra actelor administrative subiective în general, și în special contra contractelor, este din contră admisibil în contra actelor administrative, care sunt condițiunea necesară pentru ca o autoritate să-și exercite competența de a le face. Aceste acte sunt: adjudecare care precede unele contracte administrative, deliberațiunea unui consiliu comunal care autoriză pe primar să încheie un contract, decizia prin care se aprobă o asemenea deliberare.

SECȚIUNEA V

Acțiunile în despăgubiri civile

Tribunalele obicinuite sunt competente în mod neîndoelnic a judeca acțiunile în despăgubiri civile îndreptate în contra Statului, și desmembrămintelor sale, fie că este vorba de o pagubă produsă particularilor printr'o simplă operațiune materială sau printr'un fapt administrativ săvârșit de organele de autoritate publică, fie că este vorba de o pagubă produsă printr'un act administrativ sau prin operațiunile de executarea materială a unui asemenea act [1]).

Această competență, tribunalele noastre au avut-o întotdeauna, iar legile din 1905 și 1912 nu au înțeles niciun moment să o ridice, după cum am arătat în partea, în care am studiat evoluțiunea contenciosului nostru administrativ. Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 nu a schimbat cu nimic această situațiune, întru cât după termenii art.1, și după explicațiunele cuprinse în expunerea de motive, această lege a avut în vedere în mod exclusiv acțiunile particularilor vătămați în drepturile lor printr'un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legilor și regulamentelor, tinzând în principal la anularea actului și numai în mod accesoriu la obținerea daunelor cauzate. Din aceasta rezultă în mod categoric două concluziuni importante:

a) Instanțele de contencios prevăzute prin legea dela 1925 nu sunt competente a judeca acțiunele particularilor vătămați în drepturile lor prin faptele sau prin operațiunele pur materiale ale administrațiunii, și prin care se urmărește obligarea administrațiunii de a face să înceteze aceste operațiuni materiale sau să plătească daune civile pentru prejudiciul cauzat. In acest caz, competența aparține în mod exclusiv instanțelor de drept comun, fie că prejudiciul este cauzat de o simplă operațiune materială, fie că el este consecința directă a executării unui act administrativ de autoritate, dar care fiind executat în mod deplin, și operațiunea materială fiind iremediabil consumată, nu mai este locul a se pronunța anularea actului, pe baza căreia a efectuat operațiunea materială, cum este spre ex.: în cazul dărâmării unui imobil insalubru etc.

---

[1]) Vezi: *I. Gr. Perieţeanu,* Dreptul de opțiune al celor vătămați printr'un act administrativ de autoritate între acțiunea în daune organizată prin legea pentru contenciosul administrativ și acțiunea în despăgubiri conform dreptului comun. Curierul Jud. 1933, p. 2; *P. Popescu* P. Rom. 1935, II, 38 și III, 161 și *G. Alexianu,* P. Rom. 1934, I, 33.

Cas. III, Dec. 705/1928, *I. Eliat*, Pand. Săpt. 1928, pag. 877; Cas. III, Dec. 562 din 1933, *K. Nacht*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 638. Cas. III, Dec. 1.808/1930, *O. Duma*, Pand. Săpt. 1931, pag. 561. In ultimele două deciziuni Curtea admite a se restrânge acțiunea numai la cererea de daune, întru cât dela intentarea acțiunei actul ilegal se consumase în mod iremediabil și nu mai putea fi retras, sau autoritatea revenise și nu mai era locul a se pronunța anularea; în acelaș sens: Curtea de Apel București, II, Dec. 35/1934, *M. Diaconu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1.027. C. Apel II, București, Nr. 349/1933, *St. Dumitrescu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 383, crede că atunci când dauna este produsă de un act ilegal s'ar putea cere daune direct dela Curtea de Apel chiar dacă ar fi fost iremediabil consumat și nu s'ar mai putea reveni asupra lui. Contra: Cas. III/1.303/1932, P. Rom. 1934, III, 113.

b) Această competență a Curților de Apel ca instanță de contencios ad-tiv de a judeca ca accesoriu cererei de anulare și cererile de daune rezultând din actele ilegale de autoritate, nu este exclusivă. Ea constitue numai o cale accesorie pentru a ușura particularului, care a obținut anularea actului ilegal, calea de a obține mai rapid reparațiunea completă a vătămării cauzate, atunci când actul respectiv i-a cauzat și un prejudiciu material sau chiar moral. Când însă particularul nu înțelege a pretinde sau numai poate cere anularea actului, sau când adresându-se în prealabil autorităților de contencios administrativ, nu a cerut decât anularea, rezervându-și din anumite motive dreptul de a cere daune pe calea dreptului comun, atunci tribunalele ordinare au o competență netăgăduită de a judeca asemenea acțiuni.

Numeroase deciziuni ale Curții de Casațiune, secț. I, au drept obiect judecarea unor asemenea acțiuni de despăgubire intentată pe calea dreptului comun. Când s'a contestat reclamantului dreptul de a utiliza calea de drept comun în acest caz Curtea de Casațiune, secț. I, a respins această contestare, recunoscând competența instanțelor de drept comun.

Cas. I, Dec. 29/1919, *Olimp Gr. Ion*, Curierul Judiciar 1919, pag. 23; Cas. I, Deciziunea 1.370/1925, *I. Goldemberg*, Buletinul Casației 1925, II, pagina 52.

Cas. I, Dec. 1.632/1932, *M. Giurgea*, Pand. Săpt. 1932, pag. 373; Cas. I, Dec. 625/1932, *P. Zamfirescu*, Jur. Gen. 1932, pag. 1226; Cas. I. Dec. 857/1933, *Av. Gafter*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 767; Cas. I, Dec. 1.180/1933, *N. Piperescu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1727; Cas. I, Dec. 124/1933, *Gh. Cojocaru*, Pand. Săpt. 1934, pag. 17; Cas. I, Dec. 1.307/1933, *Regia P. T. T.*, Rep Jur. Adm. 1934, pag. 1283; Cas. I, Dec. 867/1934, *Banca Pop. Argeș*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2302; Cas. I, 1.062/1934, *Toma Ciorbă*, Pand. Săpt. 1935, pag. 146; Cas. I, Dec. 1.299/1935, *N. Teodorescu*, Pand. Săpt. 1935, pag. 784. Această orientare a jurisprudenței este confirmată de Inalta Curte de Casațiune în secțiuni unite, *Cas. S. Unite*, Dec. 24/1933, *Prim. Rosiorii de Vede cu N. Cristescu*, Pand. Săpt. 1933, pag. 547, după ce secțiunea I, într'un complet de divergență, adoptase la un moment dat o soluțiune contrară; Cas. I, după div. Dec. 2.244/1929, *P. Petrescu*, Pand. Săpt. 1932, pag. 473.

SECȚIUNEA VI

Acțiunile particularilor vătămați prin o hotărîre ilegală, dată de o jurisdicțiune specială. Căi de nulitate contra hotărîrilor judecătorești

Nu pot termina acest capitol al competenții tribunalelor de drept comun, fără a aminti o soluțiune jurisprudențială a Curții de Casațiune, adoptată în mai multe deciziuni ale ei, care este foarte importantă în a se preciza cât de largă și de deplină a fost interpretată competența instanțelor de drept comun, ca instanțe chemate a proteguí drepturile particularilor. Această jurisprudență s'a format cu referire la hotărîrile date de jurisdicțiunile speciale înființate prin Decretul-lege Nr. 3.697 din 1918 și art. 37 din legea din 17 Iulie 1921, pentru reforma agrară și care în ultima lor formă se compuneau din: comisiunile de ocol, ca prime instanțe; comisiunile județene, ca instanțe de apel și comitetul agrar, ca instanță de revizuire și recurs, după legea din 28 Octomvrie 1922, pentru modificarea art. 37 din legea agrară din 1921. In modul acesta legile agrare înființează în materie de expropriere agrară un sistem complet de jurisdicțiuni, cu totul independent de puterea judecătorească obicinuită, întru cât deciziunele Comitetului agrar sunt declarate definitive și executorii și nesusceptibile de a fi atacate pe nicio cale ordinară sau extraordinară în fața justiției sau în orice alt loc. Aceste instanțe, și în special Comitetul agrar, — ai cărui membrii erau numiți pe termen de 5 ani, prin decret regal după propunerea ministrului Domeniilor, autorizat prin jurnal al Consiliului de Miniștri, prezidat de însuși ministrul Domeniilor, și judecând în baza unei proceduri scrise, fără publicitate și necontradictorie, fără citarea părților, — nu erau însă adevărate tribunale; și deși noua Constituțiune din 1923, în art. 103, prevedea că recursul în Casație este de ordin constituțional, și cu toate că art. 37 din legea agrară, prin care s'a înființat aceste instanțe, nu a fost trecut printre articolele declarate de ordin constituțional, prin art. 131 din noua Constituțiune, totuși Inalta Curte de Casațiune s'a înclinat în fața acestor dispoziții ale legilor agrare și în numeroase deciziuni a considerat deciziunele definitive ale acestor instanțe, având autoritate de lucru judecat și nesusceptibile de a fi atacate nici chiar cu recurs la Inalta Curte de Casație [1]).

In unele cazuri însă aceste instanțe agrare și-au depășit în mod vădit competența lor, hotărînd exproprierea integrală a unor moșii, de multe ori cu caracter dotal, peste cota legală de expropriere, în urma unor oferte făcute de persoane, cari nu aveau calitatea de a face

[1]) Vezi în acest sens Cas. III, 453/1925, *D. Pruncu*, Jur. Rom. 1925, pag. 246.

asemenea oferte de expropriere integrală; iar în altele, nesocotind caracterul lor de organe jurisdicționale, după ce au dat o deciziune au revenit singure asupra ei, anulând-o și dând o a doua deciziune, care la rândul ei depășea competența lor legală [1]), ceea ce aducea o vătămare evidentă a proprietarilor respectivi. Aceștia, după ce au utilizat căile de atac prevăzute în legile agrare la comisiunile județene și în ultimă instanță la Comitetul agrar, care în ultimă instanță le-a respins cererile de revizuire și anulare și în neputință de a uza de calea recursului în casare, dat fiind jurisprudența negativă a Inaltei Curți, au luat calea dreptului comun, intentând acțiuni în revendicarea moșiilor expropriate în contra prevederilor legii agrare. Prin acțiunile intentate aceștia cereau retrocedarea părților din moșiile expropriate peste cota legală și în consecință anularea deciziunilor acestor instanțe în măsura în care depășeau competența lor, ca neconstituind deciziuni de expropriere, săvârșite în calitatea lor de organe jurisdicționale însărcinate cu aplicațiunea reformei agrare, ci acte de altă natură, care după împrejurări puteau avea caracterul unor acte contractuale, întru cât prin ele aceste organe nu făceau uneori altceva decât să pronunțe acceptarea unor oferte de vânzare, efectuate în mod neregulat, întru cât erau făcute de persoane, care nu aveau calitatea de proprietari sau făcute fără respectarea formelor legale.

In fața instanțelor de drept comun reprezentanții Ministerului de Domenii au cerut respingerea acțiunii pe motivul că asupra pretențiunilor reclamanților s'au pronunțat instanțele agrare, respingându-le. Instanțele de drept comun au respins această excepțiune, prin o serie de sentințe pe care Inalta Curte le confirmă într'o serie de deciziuni, hotărînd că: *deciziunile acestor instanțe au putere de lucru judecat, numai cu privire la ceea ce ele ar hotărî în limitele competenții lor; pentru tot ceea ce depășește această competență, dreptul comun își menține aplicarea sa.* In modul acesta și pe o cale indirectă și parțială, Inalta Curte de Casație admite, în fond, posibilitatea unei acțiuni în nulitate contra unor hotărîri judecătorești definitive, ceea ce constitue o derogare dela principiul: *„voies de nullité n'ont lieu..... contre les jugements". (A. Loisel,* Inst. cout. II, pag. 115 și 234).

Deși această jurisprudență a avut o aplicațiune destul de restrânsă, o considerăm totuși din punct de vedere al principiilor juridice, drept unul din fenomenele cele mai interesante ale jurisprudenții noastre în sforțarea ei de proteguire a drepturilor particularilor, vătămați prin actele de putere publică ilegale, și care este în același timp și conformă cu principiile generale juridice, întru cât

[1]) Cas. I, după div. Dec. Nr. 2.134, *M. Col. Marosin,* Bul. Cas. 1928, III, pag. 59.

Comitetul agrar era o instanță jurisdicțională numai prin efectul atribuit hotărîrilor lui și mai mult un organ administrativ, prin compunerea, organizarea și procedura lui de judecată [1]). Cu mult mai logică și mai juridică a fost legea agrară dela 1864, care a acordat acest drept de casare unui tribunal, cum era Consiliul de Stat și în urma desființării lui Curților de Apel, în baza legii din 9 Iulie 1866, pentru desființarea Consiliului de Stat.

Deciziunile Curții de Casație, cari stabilesc această jurisprudență, sunt între altele următoarele: Cas. III, Dec. Nr. 4.035/1926, *Euf. Lambrino*, Bul. Cas. 1926, I. pag. 136, care hotărăște: „Deciziunile acestor instanțe au putere de lucru judecat *erga omnes* numai cu privire la ceea ce ele ar hotărî în limitele competenței lor, iar pentru tot ce însăși legea scoate de sub expropriere, dreptul comun își menține aplicarea sa".

De asemenea: Cas. I, după divergență, Dec. 2.134/1928, *M. Col. Marosin*, Bul. Cas. 1928, III, pag. 59, hotărăște „că dacă comisiunea de expropriere, care nu putea expropria decât o anume suprafață de moșie, expropriază și restul, scutit după lege... hotărîrea sa este dată fără competență....., iar toate hotărîrile posterioare ale instanțelor superioare de expropriere pronunțate în căile de atac îndreptate în contra acestei hotărîri, nu pot fi opuse cu autoritate de lucru judecat.....".

In același sens: Cas. I, Dec. 1.124/1930, *A. Mărășescu*, Jur. Gen. 1930, pag. 909; — Cas. I, Dec. 1.111/1931, după divergență, *M. Dimitrievici*, Pand. Săpt. 1931, pag. 603; — Cas. I, Dec. Nr. 1.342/1934, *I. Hălăceanu*, Pand. Rom. 1936, III pag. 7.

CAPITOLUL II.

Puterile judecătorului de drept comun în materie de contencios administrativ

Litigiile de contencios administrativ de competența tribunalelor de drept comun pun în cauză, după cum am arătat, numai drepturile subiective ale particularilor, ceea ce de altfel este firesc, întru cât acțiunile sunt consecința firească a existenței drepturilor subiective în persoana unui anume titular, care numai prin faptul că este titularul unui asemenea drept, are calitatea de a sta în instanță, încât din

---

[1]) Prof. *L. Rolland* (Le contentieux administratif français et le contentieux administratif roumain, Revista de drept public, 1928, pag. 277, notă, spune textual, vorbind de procedura la comitetul agrar: „Se dă ca exemplu procedura la comitetul agrar superior și la comisiunea de experți prevăzute de art. 120 din legea vămilor In realitate în aceste cazuri avem a face cu reclamațiuni administrative, duse în fața unui organism căruia constituțiunea din 1923 nu-i îngădue a i se recunoaște calitatea de tribunal. Aceste organisme nu pot să hotărască deci decât *ca autorități administrative* și nu ca judecători".

acest punct de vedere tribunalele exercită incontestabil o jurisdicțiune subiectivă.

In judecarea acestor litigii, întocmai ca și în ce privește litigiile dintre particulari, instanța judecătorească este un judecător de fond, întru cât judecă litigiul îndrept și în fapt, adică atât din punct de vedere al faptelor invocate, cât și al regulelor juridice, ce urmează a fi aplicate, pentru proteguirea sau restabilirea dreptului vătămat. Pentru restabilirea acestui drept ele au putința de a ordona toate măsurile necesare și posibile în acest scop, spre ex.: condamnarea Statului la retrocedarea bunurilor, la recunoașterea drepturilor, la restituirea sumelor, la plata salariilor, pensiilor, despăgubirilor, la rezilierea contractelor, la îndeplinirea obligațiunilor contractuale etc.

Cu privire însă la actele administrative de autoritate, puse în cauză, pe calea dreptului comun, având în vedere caracterul special al acestor acte săvârșite în exercițiul puterii publice, pe care o deține Statul, competența tribunalelor este mai redusă. Aceste acte *nu pot fi anulate sau reformate pe această cale,* după cum de altfel am arătat la capitolul unde s'a studiat din punct de vedere istoric competența tribunalelor de drept comun [1]). Tribunalele ordinare au însă în schimb în sistemul juridic român competența: a) *de a cerceta legalitatea actelor pe cale de excepțiune;* b) *de a acorda despăgubiri civile pentru daunele cauzate;* c) *și în unele cazuri, în special, când este vorba de mijloace de fapt, pot ordona suspendarea execuțiunii unor operațiuni materiale administrative.*

SECȚIUNEA I

Dreptul tribunalelor ordinare de a cerceta pe cale de excepțiune legalitatea actelor administrative. Excepțiunea de ilegalitate

1. **Fundamentul juridic al excepțiunii de ilegalitate.** — Tribunalele noastre au avut întotdeauna dreptul de a cerceta pe cale de excepțiune legalitatea actelor administrative, inclusiv a acelora de autoritate [2]). Acest drept a fost consacrat în mod parțial de unele texte legislative, cum a fost spre ex.: art. 385, al. 9 din codul penal, dar el rezultă în mod implicit din aplicațiunea principiilor generale juridice. In adevăr, orice instanță jurisdicțională, de orice natură ar fi ea, este obligată să examineze și să verifice existența legală a regulii juridice, chemată să o aplice și la caz contrariu să-i înlăture aplica-

[1]) Vezi pag. 80.

[2]) Vezi pag. 82 și 94, a studiului de față.

țiunea, fie că regula juridică emană dela lege, dela regulament sau competința tribunalelor de drept comun [1]). Acest drept este tăgăduit instanțelor jurisdicționale numai în măsura, în care el este interzis de ordinea juridică a Statului și deferit unor instanțe speciale însărcinate cu această misiune.

In acest caz chestiunea valabilității juridice a regulelor respective formează de cele mai multe ori o chestiune *prejudicială*, în sensul că dacă valabilitatea unei reguli juridice este contestată, instanța respectivă suspendă judecarea procesului și trimete chestiunea să fie judecată de instanța declarată competentă.

In lipsa unei căi speciale de această natură, instanțele competente a judeca fondul litigiilor au și competența de a judeca valabilitatea regulelor juridice aplicabile în cauză. In adevăr, o regulă juridică nu este susceptibilă de a fi aplicată, decât în măsura în care există; și nu există decât în măsura, în care ea este conformă cu ordinea juridică, în vigoare, având în vedere că această ordine juridică este constituită dintr'o serie descendentă de trepte succesive, regulele juridice aparținând unor trepte inferioare formându-se în baza și limita regulelor juridice aparținând treptelor superioare; spre ex: legile ordinare se fac în baza și limita regulelor constituționale, regulamentele în baza și limita legilor, actele administrative și contractuale în baza și limita legilor și regulamentelor etc.

2. **Excepțiunea de inconstituționalitate și legalitate în sistemul juridic român.** — Aplicațiunea acestor principii juridice se poate urmări cu multă evidență în sistemul dreptului positiv român. Astfel în ce privește chestiunea legilor ordinare, care incalcă dispozițiunele Constituțiunii, tribunalele noastre de drept comun s'au socotit la un moment dat competente să judece excepțiunea de inconstituționalitate, ridicată înaintea lor și să înlăture aplicarea legilor pe acest motiv, deși niciun text de lege nu autorizà în mod formal tribunalele noastre cu exercițiul acestui drept. Raționamentul, pe care s'au întemeiat tribunalele noastre în a-și recunoaște această competență, era dedus din faptul că din moment ce sistemul dreptului pozitiv român, — sistem de constituțiune rigidă, — a adoptat distincțiunea între legile constituționale și cele ordinare, implicit a admis ca în caz

---

[1]) *Pierre Dareste*, Les voies de recours contre les actes de la puissance publique. Paris, 1914, pag. 146 și 147, nota 2. „Le droit des juge de ne pas tenir compte d'un acte illégal, ou irrègulier a été rarement consacré par les textes;... Il n'en doit pas moins être réconnu en principe, sauf exceptions resultant de la législation positive: car il n'est autre chose, en définitive, que le droit incontestable, qui appartient à tout juge de vérifier la source de la règle de droit, de l'acte ou du contrat, dont il est sollicité d'appliquer.....". Vezi și Dec. Cass. fr. chambre criminelle citată de *Dareste*, op. cit., pag. 147, nota 2.

de conflict între ele să prevaleze textul constituțional; și din moment ce prin niciun text de lege nu se ridică tribunalelor acest drept, precum și din faptul că nu există niciun alt organ jurisdicțional competent să judece asemenea conflicte, acest drept revenea în mod necontestat tribunalelor de drept comun în baza competenții lor generale și cu ocaziunea aplicării legilor în judecarea litigiilor deferite lor. In consecință ele s'au declarat competente de a cerceta pe cale de excepțiune constituționalitatea legilor și a înlătura din cauză aplicațiunea acelora care încalcă constituțiunea [1]).

Actualmente, prin faptul că Constituțiunea dela 1923, prin art. 105, a deferit această competență în mod formal numai Inaltei Curți de Casațiune în Secțiuni Unite, s'a ridicat tribunalelor ordinare acest drept, fiind reservat tot pe cale de excepțiune Inaltei Curți de Casațiune, Secțiuni Unite.

In ce privește dreptul tribunalelor de drept comun de a cerceta pe cale de excepțiune legalitatea actelor administrative de autoritate, se poate observa un fenomen asemănător. In adevăr, din moment ce în sistemul juridic român, conform legii din 9 Iulie 1866, tribunalele noastre au fost declarate competente să judece litigiile de contencios administrativ, atât cele care puneau în cauză actele de gestiune ale administrațiunii, cât și cele de autoritate, în vederea acordării de despăgubiri pentru prejudicii cauzate, li s'a admis în mod implicit și independent de orice alt text de lege formal, dreptul de a cerceta pe cale de excepțiune legalitatea tuturor acestor acte, întru cât posibilitatea de a acorda daune depinde de cele mai multe ori de constatarea ilegalității actului respectiv. Cu atât mai mult acest drept revenea tribunalelor de drept comun, deoarece nu mai exista niciun alt organism jurisdicțional, care să cerceteze și să judece legalitatea actelor administrative. In modul acesta tribunalele noastre s'au socotit competente să judece excepțiunea de ilegalitate nu numai în cazul art. 385, al. 9 din codul penal, când era vorba de regulamente represive, ci în cazul oricărui fel de regulament și chiar în cazul actelor administrative cu caracter individual. Când prin legile dela 1905 și 1912 pentru reorganizarea Curții de Casație, aceasta devine competentă, prin secțiunea a III, de a judeca recursurile particularilor, vătămați în drepturile lor, în scopul de a obține anularea actului ilegal, acest drept al tribunalelor de a judeca pe cale de excepțiune, legalitatea actelor administrative de autoritate, nu numai că nu a

---

Cas. I, Dec. 549/1912, *Ministerul de Interne cu Soc. Tramvaelor*, București, Bul. Cas. 1912, pag. 1.190; Dreptul 1912, pag. 524; Curierul Judiciar 1912, pag. 754 și 757. A se vedea și consultațiunea dată în acest proces de *G. Jèze*, Revue Droit public 1912, pag. 138, L'inconstitutionalité des lois en Roumanie.

fost suprimat, dar a fost în mod formal și categoric consacrat, printr'un text de lege special, cum era art. 35, al. final din legea dela 17 Februarie 1912, fără nicio distincțiune între actele cu caracter general, regulamentar, sau individual, represiv sau de altă natură.

Legea pentru Contenciosul administrativ din 1925, nu mai reproduce printre dispozițiunele sale acel aliniat al art. 35 din legea dela 1912; din aceasta însă nu se poate în niciun caz deduce că acest drept al tribunalelor ordinare ar fi fost suprimat, și că în cazul cel mai mai favorabil nu l-ar mai fi menținut decât în materie penală, conform art. 385, al. 9 al codului penal, întru cât după cum am arătat, art. 35 din legea dela 1912 nu introducea o inovațiune atunci când recunoștea tribunalelor ordinare dreptul de a cerceta pe cale de excepțiune legalitatea actelor ad-tive, ci nu făcea altceva, decât să consacre în mod categoric un drept, care își găsea fundamentul lui juridic în aplicațiunea principiilor generale juridice; suprimându-se acest articol se revine din nou la mecanismul exclusiv al acestor principii generale, care duce în mod firesc la aceeași concluziune.

Pe de altă parte, prin faptul că tribunalele judiciare, conform dreptului comun sunt actualmente în mod necontestabil competente, de a judeca acțiunile particularilor vătămați printr'un act de gestiune — care de cele mai multe ori consistă într'o operațiune complexă, care alături de acte contractuale, cuprinde și acte administrative de autoritate, care servesc drept fundament legal actului contractual — precum și din faptul că puterea judecătorească este competentă să judece acțiunele în despăgubiri civile, chiar atunci când ele sunt cauzate de un act de autoritate, în cazul când nu se urmărește anularea lui, rezultă în mod neîndoelnic că li se recunoaște în mod implicit, dreptul de a cerceta și legalitatea actelor administrative respective, căci numai în acest caz tribunalele și-ar putea îndeplini misiunea lor [1]).

---

[1]) Situațiunea se prezintă deosebită în sistemul juridic francez, în care dreptul tribunalelor judiciare de a primi excepțiunea de ilegalitate este restrâns la cazul prevăzut de art. 471, al. 15 al codului penal (corespunzător art. 385, al. 9 cod. penal român), în materie de regulamente cu caracter represiv. In ce privește toate celelalte cazuri, când excepțiunea de ilegalitate este invocată înaintea tribunalelor judiciare, judecarea ei constitue o chestiune prejudicială în sensul că tribunalele sunt obligate a suspenda judecarea litigiului și a deferi judecata acestei excepțiuni Consiliului de Stat, care hotărăște fără ca să anuleze regulamentul sau actul respectiv.

La un moment dat Curtea de Casațiune, prin câteva deciziuni, a încercat să extindă acest drept și la alte cazuri de regulamente, în afară de cele prevăzute în art. 471 cod. penal, dar tribunalul conflictelor s'a opus acestei tendințe, în fața cărui fapt Curtea de Casație a sfârșit, nu fără oarecare greutate, a se înclina. Vezi *Bonnard*, Prècis Droit ad-tif, pag. 161.

3. **Jurisprudenţa română.** — Instanţele noastre judecătoreşti într'o sumă destul de mare de cazuri au avut ocaziunea de a judeca excepţiunea de ilegalitate invocată de particulari şi declarând-o fondată, tribunalele au refuzat să facă aplicaţiunea actului respectiv, de cele mai multe ori regulament, sau au hotărît să acorde daune pentru prejudiciile cauzate.

Cas. II, Dec. 1.855/1911, *Leibovici*, Curierul Judiciar 1912, pag. 23, declară inaplicabil art. 290 al reg. pentru aplicarea sistemului metric de măsuri şi greutăţi; Cas. II, Dec. 1.563/1912, *Sp. Popovici*, Bul. Cas. pag. 1.250, idem art. 11 din regulamentul codului silvic; Cas. II, Dec. 2.371/1912, *I. Moldoveanu*, Bul. Cas. 1912, pag 1552; idem, reg. codului silvic; Cas. III, Dec. 134/1913, *I. Georgescu*, Bul. Cas. 1913, pag. 779, idem, art. 160 din regulamentul legii pensiilor; Cas. I, Dec. 269/1914, *Gen. Mustaţă*, Bul. Cas. 1914, pag. 275, declară că instanţele de drept comun pot cerceta pe cale de excepţiune legalitatea unui decret de punere în retragere a unui ofiţer; Cas. II, Dec. 190/1915, *T. Iancof*, Curierul Jud. 1915, pag. 118, declară ilegală şi neaplicabilă dispoziţia art. 41 din regulamentul de privighere sanitară, care înfiinţează pedepse; Cas. III, Dec. 478/1915, *Schafer*, Bul. Cas. 1915, pag. 1593, idem, art. 188 din regulamentul burselor; Cas. III, Dec. 325/1922, *Gen. Macridescu*, Jur. Rom. 1922, recunoaşte dreptul tribunalelor de a cerceta pe cale de excepţiunea legalitatea actelor administrative definitiv consumate; Cas. II, Dec. 2.190/1924, *Otto Cobal*, Bul. Cas. 1924, II, pag. 379, idem; Cas. II, Dec. 3.135/1924, *S. Margulius şi alţii*, Bul. Cas. 1924, II, 444, declară ilegală şi casează fără trimetere, ordonanţa comandamentului cetăţii Bucureşti, care înfiinţează pedepse; Cas. I, Dec 2.990 din 1926, *V. Sârghie*, Bul. Cas. 1926, II, pag. 166, declară ilegal art. 219 al regulamentului legii agrare; Cas. III, Dec. 880, 1926, *Sp. Lalu*, Pand. Săpt. 1927, pag. 20, declară ilegal şi neaplicabil art. 73, alin. 3 al regulamentului de aplicarea legii regimului apelor, care înfiinţează jurisdicţiuni; Cas. I, Dec. 3.105, 1926, *Oprişan*, Bul Cas. 1926, II, pag. 201, declară neaplicabil art. 81 din regulamentul legii agrare; Cas. III, Dec. 764, 1926, *Ing. Stavăr*, Bul. Cas. 1926, III, 417, Pand. Rom. 1927, I, 157, cu o notă de Prof. C. Rarincescu; Cas. III, Dec. 709, 1929, *I. Hozan*, Bul. Cas. 1929, p. I, p. 688, declară ilegal art. 99 al regulamentului de organizare C. F. R.; Cas. III, după divergenţa, Dec. *A. Pavelescu*, 1933, Jur. Rom. 1933, pag. 290, idem art. 37, regulamentul legii de pensiuni; Cas. III, Dec. 1.526. 1935, *Ec. Col. Haqué*, Curierul Jud. 1936, Nr. 1, cu o notă de Prof. *C. Rarincescu*, recunoaşte dreptul instanţelor de contencios de a judeca independent de anularea actului, excepţia de ilegalitate invocată de particular, în specie contra unui jurnal al Consiliului de Miniştri.

Cele mai multe din deciziunile citate se referă la excepţiunea de ilegalitate în materie de regulamente şi ordonanţe, cu caracter general şi represiv, ad-

---

Situaţiunea aceasta se explică prin faptul, că în sistemul francez, tribunalele judiciare nu sunt ca în sistemul român judecător de drept comun în materie administrativă; din contră ele au o competenţă cu totul redusă şi limitată la cazurile deferite judecăţii lor, prin texte exprese de legi. In aceste condiţiuni chestiunea judecării legalităţii unui act administrativ constituie o chestiune de competenţă *ratione materiae*, pe care tribunalele judiciare nu o au în mod normal, ci este deferită Consiliului de Stat, care este judecătorul de drept comun în materie administrativă.

Asupra acestei chestiuni, vezi şi: *L. Duguit*, Traité droit constitutionnel, ed. II, 1923, tom. III, pag. 721; *M. Règlade*, L'exception d'illègalité en France Revue de droit public 1923, pag. 409. *Pierre Dareste*, op. cit., pag. 172, 148, nota 1 şi 203.

ministrativ și chiar civil. In ce privește, însă cercetarea legalității pe cale de excepțiune a actelor administrative cu caracter individual, decrete, deciziuni, ordonanțe de evacuare, deposedare etc., de o parte, din ele ne-am ocupat când am cercetat chestiunea actelor de gestiune, sau a acțiunilor în despăgubiri civile, întru cât dacă cu ocaziunea judecării unor astfel de acțiuni, se pune în cauză sau se invoacă un act al autorității administrative, instanțele în mod necesar au dreptul de a cerceta legalitatea actului, căci numai în caz de ilegalitate a lor, poate da câștig de cauză reclamantului, contrariu urmează de cele mai multe ori a se aplica adagiul: *„nemo damnum facit, qui suo jure utitur"*.

4. **Condițiunele de invocare ale excepțiunii de ilegalitate.** — Excepțiunea de ilegalitate constitue un mijloc de apărare, pe care particularul poate să o invoace, fie în cazul când este urmărit de Administrațiune și dat în judecată penală pe baza vreunui regulament cu caracter represiv, fie când se găsește în proces cu Administrațiunea, și aceasta se întemeiază pe un act administrativ a cărei aplicațiune cere a se face în cauză, și a cărei legalitate o contestă particularul.

Administrațiunea se poate prevala ea însăși de ilegalitatea unui act al ei? După cum am arătat Administrațiunea are dreptul de a revoca ea însăși actul administrativ ilegal, mai cu seamă atunci, când el este un regulament, care nefiind un act cu caracter subiectiv, ci cu caracter general și impersonal nu poate da naștere la drepturi câștigate și este revocabil oricând; în acest caz Administrațiunea, având dreptul să revină ea însăși asupra actului ilegal, devine fără înțeles faptul de a se cere instanțelor să refuze aplicarea lui, — pe lângă faptul ciudat, că Administrațiunea, care a săvârșit actul, și care are posibilitatea de a-l revoca și nu o face, vine în fața instanțelor și cere ea însăși să nu se țină seamă de un act al ei în vigoare și pe care îl consideră ilegal.

Jurisprudența noastră prezintă o contradicțiune netă între deciziunile Curților de Apel, ca instanțe de prim grad și Curtea de Casație, ca instanță de recurs, în această chestiune. In adevăr, Curțile de Apel hotărăsc că, administrațiunea din moment ce nu a revocat actul ilegal, nu poate veni și pe cale de excepțiune să ceară înlăturarea lui, întru cât a se cere justiției să ceară, ceea ce ea însăși are dreptul de a face, înseamnă a cere justiției să se amestece în exercițiul funcțiunii administrative; Curtea Apel, V, București, Dec. 273, 1934. *St. Georgescu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2524; în sens apropiat, Curtea Apel, I, Cernăuți, Dec. *D. Teleaga*, 1928, Pand, Săpt. 1928, pag. 46 și C. Apel, I, Timișoara, Dec. 3.648, 1927, *N. Bogdan*, P. Săpt. 1928, pag. 669.

Aceste două deciziuni, din urmă, au fost însă casate de Inalta Curte de Casație, Cas. III, Dec. Nr. 867, 1928, *D. Bogdan*, P. Săpt. 1928, pag. 207 și Cas. III, Dec. 1.023, 1930, *D. Telegă*, P. Săpt. 1931, pag. 89. Curtea de Casație admite excepțiunea de ilegalitate ridicată de Ministerul Instrucțiunii, pe motiv că regulamentul de aplicare a legii învățământului primar, adaugă la legea respectivă. In orice caz, nu împărtășim părerea Curții de Casațiune, că orice regulament

care adaugă la textul legii este ilegal, căci un regulament, este un act. prin care se stabilesc dispoziţiuni juridice cu caracter general şi obligatoriu, care tocmai nu se găsesc în corpul legii, căci astfel nu şi-ar mai avea niciun rost, întru cât regulamentul nu este nici un simplu comentar şi nici un act de parafrazare a unei legi. Aceasta, cu o singură condiţiune, ca regulamentul să nu contravină, să modifice sau să suspende o lege, sau să intervină într'un domeniu rezervat puterii legiuitoare, cum ar fi în materie de înfiinţare de pedepse, de impozite, de jurisdicţiuni etc., materii rezervate de Constituţiune, în mod exclusiv puterii legislative. In speciile judecate, regulamentul prevedea condiţiuni de stabilitate pentru funcţiunea de director de şcoală, ori este în mod unanim admis că stabilitatea funcţionarilor poate fi asigurată, sau prin lege, sau prin regulament; numai în cazul când legea ar fi declarat în mod expres că această funcţiune este nestabilă, numai în acest caz, regulamentul respectiv, prin care se creia condiţiuni de stabilitate, ar fi fost ilegal.

5. **Termenul de invocare a excepţiunii de ilegalitate.** — Excepţiunea de ilegalitate nefiind decât un mijloc de apărare, este evident că ea poate să fie invocată, atât timp cât acţiunea principală nu este prescrisă, şi cu atât mai mult cu cât în principiu anularea unui act administrativ de autoritate poate să fie cerută oricând, în conf. cu art. 4 din legea contenciosului. Chestiunea însă care se poate discuta este aceea de a se şti dacă ilegalitatea unui act administrativ poate să fie invocată pe cale de excepţiune, atunci când ea nu mai poate să fie dedusă în instanţă pe cale de acţiune principală?

Cazul se poate întâmpla când legea stabileşte un termen, înăuntrul căruia actul administrativ trebue să fie atacat înaintea instanţelor competente, pentru anularea lui, cum este spre ex.: cazul prevăzut de art. 4 din legea Contenciosului administrativ, privitor la anularea decretelor de înlocuire, transferare sau punere în retragere a funcţionarilor stabili şi inamovibili, care trebuesc a fi atacate în termen de 30 zile.

Doctrina socoteşte că expirarea unor astfel de termene nu are drept efect de a face pe cel interesat să decadă din dreptul de a opune excepţiunea de ilegalitate şi după expirarea a acestui termen; şi aceasta cu drept cuvânt, întru cât excepţiunea de ilegalitate nu este, decât un mijloc de apărare, pe care cel interesat poate şi este în drept să-l opună în valorificarea unor acţiuni, de care nu se ocupă legile respective şi care sunt supuse regimului de drept comun, cum este spre ex.: acţiunea în despăgubiri civile intentată pe calea dreptului comun pentru repararea prejudiciilor cauzate de un act ilegal de autoritate, independent de anularea lui.

In acest sens, *Duguit*, op. cit. tom. III, pag. 720. Curtea noastră de Casaţiune, secţ. I-a, Dec. 903, 1935, *Ar. Alex.*, Pand Săpt. 1935, pag. 541, stabileşte în mod implicit o soluţiune asemănătoare, în materie de acţiuni în despăgubire.

când aceste despăgubiri sunt întemeiate pe ilegalitatea unui act, de categoria celor prevăzute în art. 4 din legea pentru contenciosul administrativ, ca trebuind a fi intentate într'un anumit termen.

6. **Efectul admiterei excepțiunii de ilegalitate.** — Excepțiunea de ilegalitate odată admisă de către instanța în fața căreia s'a invocat și care e competentă să o judece, produce același efect și are aceeași valoare ca și a oricărei alte dispoziții cuprinsă într'o sentință judecătorească obicinuită; cu atât mai mult, cu cât aprecierea legalității pe cale de excepțiune, nu face parte din *dispozitivul sentinței*, ci din *motivele judecății*, și numai cu acest titlu formează un element al deciziunii judecătorești. In adevăr, ea nu este decât un mijloc de apărare al particularului, fie în cazul când este urmărit de Administrațiune pe baza unui astfel de act, spre ex.: regulament, fie în cazul când în cursul unei instanțe Administrațiunea caută să fie exonerată de responsabilitate ca lucrând pe baza unui act administrativ, spre ex.: în cazul unei acțiuni în daune și particularul îi opune ilegalitatea actului. In asemenea condițiuni aprecierea legalității formează numai un considerent în admiterea sau respingerea acțiunii propriu zise. In consecință: *a)* actul respectiv, considerat ilegal, nu este anulat, ci numai înlăturat din soluționarea procesului, și considerat ca atare neoposabil; *b)* în al doilea rând efectul ei este relativ limitându-se numai la cazul dedus în instanță; ca atare actul subsistă, putând eventual să producă efecte față de alte persoane.

SECȚIUNEA II

Dreptul tribunalelor de drept comun de a condamna Statul și desembrămintele sale la despăgubiri civile

Am văzut în cap. precedent că tribunalele de drept comun sunt competente în mod neîndoelnic a judeca acțiunea în daune, intentată de particularii prejudiciați în contra Statului și desmembrămintelor sale, județul, comuna și celelalte stabilimente publice. Cu alte cuvinte, Statul este responsabil de pagubele cauzate particularilor prin activitatea sa întocmai, după cum și particularii sunt obligați a răspunde de daunele cauzate altora.

Care este fundamentul juridic al acestei obligațiuni de responsabilitate a Statului, în ce cazuri și în ce condițiuni este Statul obligat a răspunde, care este întinderea și limita acestei obligațiuni? Toate aceste întrebări constituiesc tot atâtea chestiuni necesare de a fi rezolvate pentru a putea fixa caracterul general al regimului ju-

ridic al acestei obligațiuni de responsabilitate în dreptul positiv român [1]).

1. **Fundamentul juridic al obligațiunii de responsabilitate. Noțiuni generale.** — In determinarea acestui fundament trebue să pornim dela constatarea că actualmente acțiunile în răspundere în contra Statului pot să fie intentate pe două căi:

a) ca acțiuni principale intentate înaintea tribunalelor de drept comun și *b)* ca accesoriu al unei acțiuni în anularea unui act de autoritate ilegal, intentate în conformitate cu art. 1 și 6 din legea pentru Contenciosul administrativ.

Cele din urmă categorii de acțiuni au caracter cu mult mai restrâns, deoarece vizează reparațiunea numai a pagubelor cauzate printr'un act ilegal de autoritate conform art. 1 din lege, și numai în cazul când în principal se urmărește și anularea actului legal. Despre aceste acțiuni ne vom ocupa de altfel în special într'un capitol viitor.

In ce privește acțiunile intentate în fața tribunalelor de drept comun, acestea au caracter mai larg, întru cât vizează reparațiunea atât a pagubelor cauzate prin actele ilegale de autoritate, independent de anularea chiar a actului respectiv, cât și prejudiciile cauzate prin simplele operațiuni sau fapte materiale a Administrațiunii și agenților ei, și care în baza unui înalt principiu de echitate socială trebuesc reparate.

Care sunt textele juridice, care prevăd și organizează această responsabilitate? Multă vreme nu a existat niciun text juridic, care să proclame această responsabilitate a Statului, lucru foarte explicabil dacă ne gândim că Statul nu numai în dreptul român, dar chiar în dreptul străin era declarat iresponsabil pentru pagubele cauzate particularilor, întru cât el era deținătorul suveranității, care era iresponsabilă după teoriile juriștilor vechiului regim.

In fața însă a ideilor de echitate socială, care își făceau loc în conștiința juridică contemporană din ce în ce mai mult, cu cât ajungem către sfârșitul secolului trecut și în lipsă de texte juridice, care să prevadă această obligațiune de responsabilitate a Statului, s'a făcut apel la dispozițiunile codului civil, art. 998 și următorii, aplicându-se și Statului principiile răspunderii, bazată pe noțiunea de

---

[1]) Vezi asupra acestei chestiuni: *Prof. An. Teodorescu*, Le fondement juridipue de la responsabilité dans le droit administratif, în: *Melanges P. Negulesco*, 1935, pag. 751 și *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, ed. IV, tom. I, pag. 258, precum și: *P. Negulesco*, La responsabilité de la Puissance publique, Revista de drept public, 1935, pag. 233.

delict și quasi-delict civil, întocmai cum răspundeau particularii în raporturile dintre ei.

Fără îndoială că aplicațiunea acestor principii civiliste a constituit un progres considerabil la timpul său, față de principiul neresponsabilității Statului, dominant pe atunci în concepțiunile juridice. Dar astăzi baza oferită de textele codului civil a devenit cu totul insuficientă, față de faptul că serviciile publice s'au înmulțit în mod considerabil, și în același timp intervențiunile Statului în viața socială au pătruns din ce în ce mai adânc în domeniile, care altă dată erau rezervate activității private. Prin aceasta s'a creat posibilitatea unui risc mai frecuent în prejudicierea particularilor, prin activitatea puterii publice.

De aceea în unele State și mai ales în Franța, din cauza acestui fapt și datorită faptului că judecarea acțiunilor de despăgubiri civile a fost trecută în competența Consiliului de Stat, tribunal administrativ, această bază civilistă a fost părăsită și înlocuită cu o teorie a responsabilității Statului, cu mult mai largă și mai proteguitoare a drepturilor cetățenilor, independentă de fundamentul civilist și așezată pe reguli proprii și speciale derivând din natura și necesitățile serviciului public și cunoscută sub denumirea de teoria *„culpei serviciului public"*. Uneori chiar și această bază a responsabilității Statului a fost depășită prin unele soluțiuni jurisprudențiale ale Consiliului de Stat.

2. **Problema daunelor în dreptul român.** — In țara noastră legea pentru reorganizarea Curții de Casație din 1912 proclamă pentru prima oară principiul responsabilității Statului, prin faptul că în art. 35 prevede în mod expres că particularii pot intenta acțiunile în despăgubire în fața instanțelor ordinare. De asemenea și Constituțiunea din 1923, art. 99, se ocupă în mod parțial de această responsabilitate a Statului, întru cât hotărăște că particularii vătămați printr'un decret sau o dispoziție semnată sau contrasemnată de un ministru, care violează un text expres al Constituțiunii sau al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri bănești pentru prejudiciul cauzat.

Nicăeri nu este însă organizată această responsabilitate, nu sunt fixate condițiunile și cazurile în care Statul are a răspunde, baza și limita răspunderii lui, cum fixează codul civil în art. 998 și urm., pentru raporturile dintre simplii particulari. In lipsa unor asemenea dispoziții și neîndrăznind a se emancipa de sub tutela principiilor civiliste, cum a făcut Consiliul de Stat Francez, jurisprudența noastră a rămas și astăzi încă, cu mici excepțiuni izolate, la aceeași concepțiune civilistă a răspunderii Statului, bazată pe ideea *de culpă*

subiectivă a agentului, care a pricinuit paguba, în calitate de prepus al Statului. Din această cauză toate sau aproape toate deciziunile instanțelor noastre judiciare, care condamnă Statul la plata de daune sau despăgubiri civile, se întemeiază pe aceste articole ale codului civil. Insuficiența acestei baze de responsabilitate este vădită, și doctrina reclamă așezarea ei pe alte baze independente în oarecare măsură de principiile dreptului civil și inspirându-se din principiile generale ale dreptului public [1]).

SECȚIUNEA III

Dreptul tribunalelor ordinare de a ordona suspendarea executării unor operațiuni materiale administrative. Căi sau mijloace de fapt

In conflictele lor cu Administrațiunea, particularii, amenințați cu executarea în fapt a unor măsuri și operațiuni administrative, de natură a le pricinui *pagube grave și uneori ireparabile*, s'au văzut în situațiunea de a avea nevoie de intervențiunea grabnică a unei instanțe jurisdicționale, care să ordone suspendarea sau oprirea cel puțin vremelnică a efectuării acestor operațiuni și uneori chiar să se ordone încetarea lor [2]).

In lipsa unor căi judecătorești sau a unor instanțe recunoscute în mod formal de vreun text de lege anumit, și având în vedere competența tribunalelor de drept comun de a rezolva o parte considerabilă din litigiile de Contencios administrativ, după cum am arătat până acum, particularii interesați s'au socotit îndreptățiți să se folosească de calea specială prevăzută de art. 66 bis din procedura civilă, care autorizează pe președintele tribunalului sau înlocuitorul său, ca la cererea particularului, înmânată în camera de chibzuire, să emită cel

---

[1]) Despre problema răspunderii Statului, ne ocupăm mai departe, într'un capitol special.

[2]) Inainte chiar ca contenciosul ad-tiv să ajungă la desvoltarea lui actuală, și sub imperiul legii din 1910, când puterea judecătorească nu avea dreptul de a pronunța decât daune civile, pentru pagubele pricinuite de actul ilegal al administrațiunii, Curtea de Casațiune, în deciziunea celebră a *Tramvaielor*, hotărăște că: „deși puterea tribunalelor se mărginește numai le dreptul de a condamna la daune-interese, această limitare presupune că actul ilegal sau abuziv, este făcut de autoritatea administrativă în limita competenței ei, iar nu și în cazul când acel act abuziv nu intră în competența agentului sau autorității, care îl comite, caz în care nici principiul separațiunii puterilor, nici dispozițiile art. 74 din legea din 1910 a Casației.... nu se opun ca justiția să facă să înceteze un act comis în disprețul legii și fără nicio competență". (Cas. I/549/1912, Bul. Cas. 1912, pag. 1190).

mai târziu în termen de trei zile o ordonanță prin care să hotărască în cazuri grabnice, pentru păstrarea unui drept, care s'ar păgubi prin vreo întârziere, precum și pentru înlăturarea piedicilor, care s'ar ivi cu prilejul aducerii la îndeplinire a unui titlu executoriu. Aceste ordonanțe au un caracter vremelnic, sunt executorii prin ele însile și sunt date fără opozițiune, cu drept de apel la tribunalul sau Curtea din care face parte prezidentul, în termen de cinci zile dela data comunicării ordonanței și sunt susceptibile de recurs în același termen la Curtea de Casațiune, secțiunea III, conform art. 31 din legea organică a Casației. Atât apelul, cât și recursul se vor judeca, în termen scurt, tot în camera de chibzuire și după citarea părților.

Tribunalele noastre, solicitate pe această cale a ordonanțelor președințiale (de *référé)* au format o jurisprudență constantă din punct de vedere al principiilor de ordin general și teoretic puse în cauză și care se poate reduce la două concluziuni esențiale: *a) Nu este admisibil pe calea ordonanțelor președințiale (référés) a se pronunța suspendarea* **actelor administrative de autoritate;** *b) pe calea acestor ordonanțe se poate în schimb obține suspendarea unor operațiuni materiale administrative, care reprezintă* **niște mijloace sau căi de fapt (voies de fait);** *și tot pe această cale se poate obține uneori chiar suspendarea executării unor acte de gestiune.*

1. **Inadmisibilitatea suspendării de către tribunalele de drept comun a actelor administrative de autoritate pe calea ordonanțelor președințiale (référés).** — Suspendarea unui *act administrativ* de autoritate este un lucru tot așa de grav și are aproape aceeași semnificare juridică ca și anularea însăși a unui act de aceeași natură, întru cât această suspendare se reduce în fond la paralizare temporară a efectelor juridice ale actului respectiv. Ori tribunalele obicinuite nu sunt competente a judeca pe cale principală legalitatea unui act administrativ și a pronunța anularea lui; de aceea ele nu pot avea nici competența de a suspenda aplicarea unui astfel de act, mai ales că în conformitate cu art. 66 bis din proc. civilă, președintele tribunalului sau Curții nu sunt competenți a acorda asemenea ordonanțe, dacă tribunalul sau Curtea din care fac parte nu ar fi competente. Pe acest temei cu drept cuvânt tribunalele noastre în deciziunile lor, confirmate de deciziunile Inaltei Curți de Casațiune, au respins cererile de ordonanțe președințiale, având drept obiect suspendarea unui act administrativ de autoritate.

Cas. I, Dec. 436/1920, *Ștef. Niculescu,* Jur. Rom. 1921/p. 227, inadmisibilă ordonanța privitoare la confiscarea unei mărfi ca pradă de război; Cas. I, Dec. 1.412/1922, *C. Nicolaie,* Jur. Rom. 1923, pag. 92, privitoare la ordonanța unei primării de a evacua un chioșc de ziare; Cas. III, Dec. 526/1928, *Ciobanu,* Pand.

Săpt, pag. 594, privitoare la un ordin de deposedare pe baza legii agrare; Cas. III, Dec. 1.716/1929, *I. Popescu-Bâjenaru*, Pand. Săpt. 1930, pag. 142; Cas. III, Dec. 1.401/1934, *Soc. Distribuția*, Pand. Săpt. 1934, pag. 104. In toate aceste deciziuni Curtea de Casație pune principiul că nu se poate pe calea ordonanțelor prevăzute de art. 66 bis, proc. civ., ordona suspendarea unui act administrativ de autoritate și a operațiunilor materiale care sunt consecința lui normală și directă.

2. **Suspendarea operațiunilor materiale administrative. Mijloace și căi de fapt.** — In schimb însă Inalta Curte de Casație recunoaște particularilor dreptul de a cere și obține suspendarea sau oprirea unor operațiuni materiale administrative, când aceste operațiuni nu sunt consecința directă și firească a execuțiunii unui act administrativ de autoritate, ci reprezintă simple *mijloace sau căi de fapt.*

Atât tribunalele noastre, cât și Inalta Curte de Casație a avut numeroase ocaziuni să se pronunțe asupra acestei chestiuni. Trib. Ilfov, III, sent. 8 Martie 1932, *A. Colin*, Jur. Gen. 1932, pag. 627; Trib. Ilfov, s. IV, ord. preș. 287/1932, dărîmarea unui imobil expropriat, fără ca în prealabil să se fi achitat prețul; *Soc. Ortodoxă*, P. Rom. 1933, II, pag. 20, facerea unei străzi pe teren neexpropriat; Trib. Ilfov, s. I, ord. preș. 4 Mai 1933, *O. Nacht*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 389, dărîmarea unui imobil declarat insalubru, în timp ce apelul contra declarării de insalubru era pendinte; Trib. Ilfov, secția V, ord. preș. Nr. 5 031/1933, *M. Sturza*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1814, și Trib. Ilfov, secția V, ord preș. Nr. 4.947/1933, *N. Crainic*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1810, interzicerea accesului în redacția unui ziar; Curtea de Apel, secția II, București, Dec. 245/1933, *M. Ascher*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1853; Trib. Ilfov, secția V, ord. Nr. 5.178/1933, *Alex. Cant.*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 583, Cas. III, Dec. 1.287/1930, *Karmeciuc*, Jur. Rom. 1930, pag. 384; Cas. III, Dec. 1.423/1933, *Vasinhnov*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1851, se oprește intrarea în posesie a Statului pe un teren pentru care nu se face dovada exproprierii; Cas. II, Dec. 325/1934, *Soc. Ortodoxă*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 61, prin care tribunalul hotărîse suspendarea lucrărilor de construcțiune a unei străzi, pe un teren care nu fusese expropriat. Se observă că în toate aceste cazuri este vorba de vătămări aduse dreptului de proprietate, sau atingeri aduse libertății individuale, prin măsuri și operațiuni materiale, calificate drept mijloace de fapt.

3. **Suspendarea unor acte de gestiune.** — Instanțele noastre jurisdicționale au mers și mai departe, nu fără oarecare ezitațiuni și controverse și au declarat uneori admisibile ordonanțele de référé pentru înlăturarea unor fapte sau chiar acte de-ale Administrațiunii, calificate drept act de gestiune, dispunând suspendarea execuțiunii lor, atunci când prin aceste măsuri Statul sau desmembrămintele sale făceau imposibilă executarea unor contracte, care interveniseră între particulari și Stat.

Astfel, Trib. Ilfov, s. III, ord. preș. 4 Iunie 1932, *Gr. Covaciu*, Pand. Rom. 1933/II, pag. 22, relativ la faptul autorității comunale de a împiedeca executarea unui contract de concesiune; Trib. Lăpușna, secția II, sent. 501/1933, *I. Vasochi*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1095, faptul administrațiunii de a izgoni pe reclamant

din posesiunea unor cântare-basculă, pe care le deținea în arendă dela municipiu; Cas. III, Dec. 30/1928, *Sumbașcu*, Pand. Săpt. 1928, pag. 213, faptul de a deposeda pe reclamant de un teren pe care îl deținea în baza unui schimb valabil convenit cu Ministerul de Domenii; Cas. III, divergență, Dec. 1.433/1933, *D. Oprescu*, Pand. Săpt. 1934, pag. 87, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1922, decizând că tribunalul poate ordona suspendarea deciziunii de evacuare dată de Direcția C. F. R. a unui restaurator de gară, considerând că această deciziune, deși poate îmbrăca forma exterioară a unui act de autoritate, — decret, deciziune, totuși în fond este un act de gestiune, întru cât este referitor la drepturi care decurg dintr'un contract.

Contra: Trib. Iltov, secția II com., ord. preș. 2.335/1933, *Soc. Auto-transport*, Rep. jur. adm 1933, pag. 65, refuză eliberarea unei ordonanțe pentru a se suspenda deciziunea de reziliere, pe cale administrativă, a unui contract de concesiune de transport.

Se pare, după aceste jurisprudențe că instanțele noastre judecătorești consideră drept acte-gestiune faptul agenților Administrațiunii de a opri executarea unui contract, fără să se sprijine pe o deciziune sau ordonanță a autorităților învestite cu dreptul de a da deciziuni de această natură, sau chiar dacă există o asemenea deciziune sau ordonanță, dar măsura pe care o ia nu se întemeiază pe o atribuțiune de putere publică de a priveghea la executarea legilor și regulamentelor, ci pe pretențiunea de a exercita drepturi decurgând din contract. In acest caz, fiind vorba de acte de gestiune, care sunt supuse jurisdicțiunilor de drept comun, sunt ca atare susceptibile de a forma obiectul unor ordonanțe de referé. Am arătat însă în altă parte că faptul de a interveni într'un domeniu de raporturi contractuale, pe cale de autoritate, printr'o deciziune cu efect juridic voit și cu caracter unilateral și executoriu, și în exercitarea unor atribuțiuni de putere publică, constitue un act de autoritate și ca atare tribunalele de drept comun nu sunt competente a pronunța nici anularea și nici suspendarea actului respectiv [1]). De aceea asemenea manifestări de voință nu ar putea fi la rigoare socotite drept acte de gestiune, decât numai în cazul când s'ar menține strict în limita condițiunilor arătate mai sus.

4. **Elementele esențiale ale noțiunii: căi sau mijloace de fapt.** — Din deciziunile arătate mai sus reiese că jurisprudența consideră drept cale sau mijloc de fapt orice operațiune materială, care fie că nu este făcută în execuțiunea unui act administrativ propriu zis, fie că este săvârșită în execuțiunea unui asemenea act, dar în ambele cazuri se depășește cu desăvârșire competența legală a Administrațiunii, fie că dânsa nu avea dreptul de-a săvârși acel act sau operațiune, fie că îl săvârșește fără observarea unor formalități și proceduri garantatoare ale dreptului terților și esențiale măsurii respective.

a) **Mijloc de fapt din cauza lipsei de competență.** — Administrațiunea comite un mijloc sau cale de fapt atunci când depășește competența sa până la gradul de a comite o uzurpare de putere, adică de a încălca atribuțiunile unui organ care aparține altei puteri din

[1]) Vezi pag. 155.

Stat, spre ex.: celei judecătorești; trebue cu alte cuvinte să fie vorba de incompetență de o *gravitate excepțională.*

Cas. I/549/1912, Dec. Tramvaiele Comunale Buc., Bul. Cas. 1912, pag. 1190, „considerând că în speță Ministerul nu numai că a comis un act ilegal oprind Societatea de a continua lucrările....., dar a săvârșit un act care nu era câtuși de puțin în competența lui, rezolvarea neînțelegerilor dintre părți intrând în competența organelor judecătorești". Sau faptul de a împiedeca accesul în redacțiunea unui ziar, constitue o cale de fapt, întru cât este independentă de măsura luată de a suspenda apariținea ziarului și constitue în același timp o măsură de atingere adusă libertății individuale și inviolabilității domiciliului, care excede competența organului administrativ.

b) **Mijloc de fapt din cauza executării unui act săvârșit fără îndeplinirea procedurilor cerute de lege,** pentru a se garanta drepturile terților, spre ex.: faptul de a începe lucrări de amenajarea unor străzi, sau de a se intra în stăpânirea unui imobil, pentru care nu sau făcut formalitățile de expropriere, sau nu se produce dovada îndeplinirii lor; de asemenea faptul de a dărîma un imobil ca insalubru, în timp ce judecata asupra legalității deciziunii de dărîmare este încă pendinte înaintea instanțelor competente, sau când măsura ar fi fost luată fără observarea condițiunilor cerute de lege; sau faptul de a se purcede la dărîmarea sau luarea în posesiune a unui imobil expropriat, fără ca în prealabil să se fi achitat prețul cuvenit etc. In asemenea cazuri autoritatea judecătorească, care este competentă a judeca cererea de despăgubiri civile, de a ordona restituiri și reintegrări pe calea unei acțiuni de fond, este competentă în mod neîndoelnic de a pronunța și suspendarea acestor operațiuni pe calea ordonanțelor președințiale, în condițiunile prevăzute de art. 66 bis proc. civ. [1]).

Trebue să remarcăm că în principiu sunt socotite mijloace sau căi de fapt toate măsurile și operațiunile Administrațiunii, care aduc o atingere *dreptului de proprietate sau de libertate individuală,* întru cât garantarea acestor două drepturi este, în principiu, pusă în regimul juridic al Statului modern, *sub protecțiunea autorităților ju-*

---

[1]) O soluțiune asemănătoare prezintă dreptul francez, deși tribunalele judiciare nu au în materie de Contencios administrativ aceeași competență generală și largă ca în țara noastră. Deși Consiliul de Stat este jurisdicțiunea competentă în materie de Contencios administrativ, se admite totuși că atunci când este vorba de o cale de fapt, *voie de fait,* tribunalele judiciare sunt competente prin faptul că ne găsim în fața unui *fapt de drept comun* și nu a unei operațiuni administrative. In acest caz autoritatea judiciară devine competentă a pronunța restituiri, a aloca daune, dacă este locul, și chiar a *împiedeca săvârșirea, efectuarea acestei căi de fapt printr'o deciziune în référé.* Vezi: *Hauriou,* op. cit., pag. 30 și urm.; *Bonnard,* Precis de droit adm., pag. 157.

diciare, în sensul că toate măsurile de ordin administrativ, care ar putea duce la o restrângere sau la o vătămare a lor, trebuesc în prealabil să fie autorizate de justiție și efectuate cu îndeplinirea unor proceduri prevăzute de lege, nimeni neputând fi expropriat sau arestat, decât în anumite cazuri și condițiuni apreciate de justiție. A proceda direct în acest sens constitue o cale de fapt, cu excepțiunea bineînțeles a cazurilor special prevăzute de lege, cum este spre ex. în materie de rechiziții de materiale sau chiar de oameni, etc. [1]).

In asemenea cazuri privilegiul *acțiunii din oficiu sau al executiunii prealabile* recunoscut Administrațiunii, după cum am arătat într'un capitol anterior, încetează și Administrațiunea nu poate proceda la executarea în fapt a unei măsuri, care atinge proprietatea sau libertatea individuală, fără o prealabilă autorizare a justiției, dată în forma și în cazurile prevăzute de lege.

CAPITOLUL III

Procedura și regulele juridice aplicabile în procesele de contencios administrativ judecate de instanțele de drept comun

Legea din 9 Iulie 1866 pentru repartizarea atribuțiunilor Consiliului de Stat, desființat prin Constituțiunea promulgată cu câteva zile mai înainte, repartiza atribuțiunile lui de contencios administrativ, *„instanțelor judecătorești potrivit regulelor ordinare"*. Prin această expresiune se avea de sigur în vedere două lucruri: *a)* In primul rând, ca judecata litigiilor de contencios administrativ să se facă după

[1]) Cas. III, Dec. 1.449/1934, *D. Neicu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 149, consideră drept o cale de fapt, faptul agenților administrativi de a săvârși diferite operațiuni materiale, fără ca ordinul sau deciziunea în baza căruia săvârșesc aceste operațiuni, să fie concretizat prin scris. Forma scrisă este desigur una din caracteristicile actului administrativ, atât de autoritate, cât și de gestiune, întru cât este instrumentul probatoriu al manifestațiunii de voință, care stă în mod firesc la baza noțiunii actului administrativ, ca act juridic. Această formă scrisă este inevitabilă în materie de acte administrative, mai mult decât în materie de raporturi individuale, întru cât organele de autoritate publică exercită de cele mai multe ori o voință, care este a persoanelor juridice, pe care le reprezintă, și nu a persoanelor fizice, care exercită în fapt atribuțiunile acestora. In acest caz, voința persoanelor juridice nu poate fi constatată decât prin actele scrise întocmite în conformitate cu legea. Dar această formă scrisă nu este strict indispensabilă existenței actului de autoritate, acesta după recunoașterea doctrinei, putând uneori avea și o formă verbală; iar pe de altă parte nu toate ordinele scrise reprezintă și sunt acte de autoritate, neîntrunind condițiunile și elementele de fond ale acestor acte, pe care le analizăm într'un capitol ulterior.

aceeași procedură ca și a celorlalte litigii de drept comun, de natură civilă, care este de altfel procedura obicinuită, după care se judecă procesele de competența acestor instanțe, întru cât nu se prevede o procedură specială, cum este în materie penală sau comercială; *b)* iar în al doilea rând, că în soluționarea acestor litigii tribunalele vor aplica legile obicinuite întocmai ca și în procesele de drept comun, care au loc între simplii particulari și care sunt în general legiuiri și reguli de drept privat. Aceasta cu atât mai mult cu cât la acea epocă dreptul public și în special dreptul administrativ nu constituia o disciplină juridică aparte cu regulele și principiile lui speciale.

SECȚIUNEA I

Procedura judecării litigiilor

Aplicațiunea procedurii de drept comun. Tribunalele noastre au aplicat și aplică fără nicio dificultate procedura de drept comun în judecarea litigiilor de contencios de competența lor. Niciun text de lege de altfel nu prevede o procedură specială de judecată, cum se prevede spre ex. în materie comercială și penală, afară poate de unele legi speciale care stabilesc oarecari termene speciale de intentare a acțiunilor [1]).

Singura controversă care s'a produs în această materie, a fost numai cu privire la instanța competentă a judeca recursurile în contra deciziunilor date de instanțele de fond în materie de acțiuni introduse pe calea dreptului comun și anume: dacă unele din aceste recursuri trebuesc judecate de Secțiunea I sau de Secțiunea III a Inaltei Curți. Competența acestor secțiuni este reglementată de art. 31 al legii organice a Curții de Casațiune din 20 Decemvrie 1925, modificată prin legea dela 31 Martie 1932, și prin care se hotărăște că Secțiunea I judecă, între altele, recursurile în materie civilă, afară de cele deferite prin legi speciale sau chiar prin legea sa organică celorlalte secțiuni a Curții de Casație, precum și recursurile în ma-

---

[1]) Legea din 25 Martie 1910, pentru reorganizarea Curței de Casațiune, prin care se desființa contenciosul creat prin legea dela 1905 și se revenea la contenciosul încredințat exclusiv tribunalelor de drept comun, hotăra prin art. 74 că: „pricinile dintre particulari și Stat, județe, comune sau alte autorități publice pentru vătămarea drepturilor particularilor din acte administrative de autoritate, venite înaintea instanțelor judecătorești conform principiilor generale ale dreptului, se vor judeca cu urgență și precădere".

In acest scop legea prevedea termene mai urgente, un anumit complet de judecată etc. Dar acest articol a fost abrogat de legile următoare.

terie de contencios electoral; iar secțiunea III judecă, între altele, recursurile în materie *administrativă sau fiscală și în materie de contencios administrativ*, care nu sunt date de legi speciale în căderea altor instanțe. [1]).

Aplicațiunea acestui articol a dat naștere la unele controverse, născute din cauza interpretării ce trebuia dată textului din legea Curții de Casație, care atribuie judecarea recursurilor în *materie administrativă sau fiscală* Secțiunei a III-a a Curții de Casație. Această controversă era cu atât mai posibilă, cu cât se pare că competența acestor secțiuni nu a fost determinată numai de criterii de ordin general și teoretic, deferindu-se fiecărei secțiuni judecata recursurilor pe anumite grupe de materii juridice, ci a fost determinată în parte și de criterii de ordin practic, pentru a asigura o oarecare egalitate în numărul proceselor ce urmau a fi judecate de fiecare secțiune, în așa fel, ca una să nu fie mai mult decât alta, încărcată cu lucrări și recursuri; căci, altfel, nu am putea înțelege distribuțiunea unor categorii de recursuri date în competența uneia sau alteia din secțiuni, spre ex.: atribuirea recursurilor în materie electorală secției I-a a Casației.

Astfel: Cas. III, Dec. 99/1935, *M. Teodorescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 654 hotărăște că: recursul în materie de acțiuni pentru plata salariului, fără să se ceară în prealabil anularea actului de suspendare, sunt de competența secțiunei I. In același sens: Cas. III, Dec. 739/1933, *G. Cojocaru*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 634; Cas. III, Dec. 1.919/1934, *S. Netea*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 98.

Din contră acțiunile intentate în restituirea unor sume de bani încasate pe nedrept sau în plus ca impozite sunt de competența secțiunei a III, fiind vorba de un recurs în materie administrativă sau fiscală. Cas. S. Unite, Dec. 13/1935 com. *Jadani*, P. Săpt. 1935, pag. 439. De asemenea recursurile în materie de pensiuni indiferent, dacă acțiunea s'a intentat conform dreptului comun sau după legea pensiilor. Cas. S. Unite, Dec. 2/1929, *G. Policroniade*, Pand. Săpt. 1929, pag. 361.

Pe dealtă parte însă recursurile în contra deciziunilor Curților de Apel în materie de acțiuni în despăgubiri civile intentate pe calea dreptului comun sunt de competența secțiunei I, fiind vorba de acțiuni bazate pe art. 998 din codul civil. Cas. III, Dec. 1.213/1933, *S. Dănciulescu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1.275. De altfel toate recursurile în această materie intentate pe calea dreptului comun, au fost judecate de secțiunea I.

[1]) Trebue să remarc că după redacțiunea acestui articol se pare că prin termenul de contencios administrativ legea Curței de Casație înțelege numai litigiile judecate în baza legii contenciosului administrativ din 1925, ceea ce de altfel nu este surprinzător, întru cât concepțiunea aceasta se întâlnește și la unii juriști care au participat chiar la redacțiunea constituțiunii din 1923, cum a fost *C. Dissescu*, care în Tratatul său de drept constituțional ed. III, 1915 la rubrica Nr. 698: *Contenciosul administrativ* ne vorbește numai de acest contencios exercitat pe atunci de Curtea de Casație, sec. III deși avea cunoștință și de celelalte jurisdicțiuni de contencios administrativ. Vezi în această privință *C. Rarincescu*, Reoorganizarea contenciosului administrativ român, publicat în lucrarea: *Reforma administrativă*, editată de Institutul regal de științe administrative, 1929, pag. 82 și urm.

SECȚIUNEA II.

Regulele juridice aplicabile de tribunalele de drept comun în soluționarea litigiilor de contencios ad-tiv

1. **Aplicațiunea regulelor de drept privat.** — Tribunalele noastre în judecarea acestor litigii nu s'au limitat numai la aplicarea regulelor de procedură de drept comun, ci au aplicat, în judecarea fondului, regulele dreptului privat, asimilând în general aceste procese, cu procesele ce au loc între simplii particulari. Acest lucru era cu atât mai mult îndreptățit cu cât la acea epocă și încă multă vreme după aceea dreptul public și în special dreptul administrativ nici nu era cunoscut ca disciplina juridică aparte, cu principiile și regulele lui proprii, deși existau fără îndoială legiuiri administrative și deși acestea reglementau într'o măsură oricât de redusă, nu numai organizarea autorităților și organelor administrative, dar chiar raporturile dintre particulari și administrațiunile publice.

Pe de altă parte dreptul civil, care constituia o legiuire completă și codificată și care condensa în precepte juridice precise marile principii generale ale dreptului, exercita pe bună dreptate o influență considerabilă asupra vieții juridice, fiind socotit ca constituind oarecum baza comună a celor mai multe din disciplinile juridice, care față de dreptul civil apăreau, ca discipline excepționale și accesorii.

Acest spirit este și astăzi încă dominant în jurisprudența tribunalelor noastre în materie de litigii de contencios administrativ atribuite lor în baza dreptului comun, deși astăzi dreptul public și în special dreptul administrativ a devenit o disciplină autonomă și unitară cu principiile și regulele lui bine definite și precizate și deși Administrațiunea, mărindu-și în mod considerabil activitatea și intervențiile ei în toate domeniile vieței sociale, a provocat în mod inevitabil și fatal alcătuirea unui corp de reguli juridice speciale, menite să reglementeze aceste noi aspecte ale vieței de Stat.

Persistența acestui spirit civilist în judecarea proceselor de contencios administrativ își are desigur explicațiunile sale, dintre care cele mai importante cred că sunt două:

a) In primul rând lipsa unei codificări a dreptului administrativ, care să poată oferi tribunalelor un corp de precepte juridice precise și sistematizate, după cum le oferă codul civil, codul comercial sau codul penal; lipsă de altfel iremediabilă, întru cât dreptul administrativ cu mulțimea, cu varietatea și mai cu seamă cu mobilitatea legiuirilor lui este imposibil de codificat;

b) In al doilea rând lipsa unei jurisdicțiuni, care să fie specializată numai în judecata litigiilor de contencios administrativ și care prin organizarea și competența ei să fie îndreptățită a aplica în mod exclusiv regulele și principiile dreptului public, cum este în Franța Consiliul de Stat, care prin jurisprudența sa a confirmat, și de multe ori chiar a creat dreptul administrativ ca disciplină juridică autonomă [1]).

Atât timp cât va lipsi o asemenea jurisdicțiune administrativă, cât timp dreptul administrativ nu se va putea prezenta ca o disciplină sistematizată și codificată și atât timp, cât contenciosul administrativ va fi exercitat în concurs cu contenciosul dreptului privat, de aceleași instanțe și organe, în mod fatal tribunalele noastre vor fi ispitite să recurgă la principiile și regulile dreptului privat, ca unele care îi oferă reguli precise și bine stabilite.

Dar din faptul că tribunalele noastre sunt dominate de acest spirit civilist, nu trebue să tragem conclusiunea că în judecarea proceselor de contencios administrativ de competența lor ele nu ar face altceva decât aplicațiunea exclusivă a regulelor și a principiilor dreptului privat. Ar fi o eroare fundamentală să credem acest lucru, întru cât litigiile dintre particulari și Administrațiune, chiar intentate pe calea dreptului comun, *pun de cele mai multe ori în cauză reguli și principii aparținând dreptului public*, de care în mod fatal tribunalele sunt obligate a ține seamă. In modul acesta și cu acest titlu litigiile respective, deși sunt de competența tribunalelor ordinare, intră în caracterizarea noțiunii de contencios administrativ și constituesc ca atare o ramură importantă a contenciosului administrativ român.

2. **Aplicațiunea regulelor de drept public.** — Tribunalele de drept comun sunt obligate a aplica nu numai regulele dreptului privat, ci de foarte multe ori sunt obligate în mod necesar a aplica anumite norme, care își găsesc sursa în alte legiuiri și acte juridice, decât în cele de drept privat. Astfel tribunalele de drept comun sunt obligate a ține seamă de regulile înscrise în *legiuirile administrative*, care organizează serviciile publice și uneori și relațiunile dintre Stat și particulari; de asemenea ele sunt obligate în al doilea rând, de a ține seamă de clausele contractuale, care fac parte din convențiunile

---

[1]) „Dacă un corp de drept este compus din reguli speciale excepționale în raport cu legea civilă comună, dar dacă acest corp special continuă a fi aplicat de judecătorul de drept comun el nu va fi autonom în raport cu dreptul comun. Dacă din contră un corp de drept este aplicat de o jurisdicțiune complet separată de judecătorul de drept comun, chiar când nu ar fi în întregime compus din reguli speciale, va fi și el separat de dreptul comun și într'o oarecare măsură în întregime autonom", *Hauriou*, op. cit. pag. 28.

dintre Stat și particulari, dintre care unele sunt clause *exorbitante de drept comun*, și care nu-și au locul decât în anumite contracte încheiate de Stat și care depășesc sau se deosebesc de tipul contractelor consfințite de dreptul civil sau comercial. In acest caz avem de a face cu categoria specială a *contractelor administrative*, constituind acte juridice de tip aparte, și care de cele mai multe ori nu pot avea ființă în raporturile dintre simplii particulari. In sfârșit în al treilea rând tribunalele sunt obligate a ține seamă în judecarea litigiilor de contencios administrativ și de *principiile generale juridice*, care se pot desprinde în primul rând *din legiuirile cu caracter administrativ* și nu din cele de drept privat și de a căuta cu preferință analogii în cazurile prevăzute în legile administrative și nu în cele rezolvate de legiuirile de drept privat. Aceasta a treia consecință nu este însă ținută în seamă așa cum se cuvine de tribunalele noastre, datorită persistenței acelui spirit civilist de care am vorbit mai sus, și care le determină a căuta inspirațiuni și analogii mai mult în instituțiunile dreptului privat decât în cele ale dreptului public.

a) **Aplicațiunea legilor administrative.** — Tribunalele, obligate a aplica legile, în mod fatal în judecarea litigiilor dintre particulari și administrațiune, vor avea ocaziunea să aplice și legi cu caracter administrativ. Ori lucrul acesta se poate întâmpla foarte des, fie că este vorba de acțiuni care pun în cauză actele de gestiune ale administrațiunii și odată cu ele valabilitatea unor acte administrative, pe care aceste acte se sprijină, cum ar fi de ex. deliberațiunile diverselor consilii, prin care se autorizează sau se aprobă asemenea operațiuni, actele de aprobare ale organelor tutelare, operațiuni de licitațiune publică, de adjudecări etc., care pun în cauză tot atâtea probleme de drept administrativ; fie că este vorba de acțiuni care pun în mod direct în cauză actele administrative de autoritate în vederea acordării de despăgubiri civile și a căror legalitate trebue să fie cercetată în prealabil pentru a se putea aprecia tocmai existența dreptului la daune.

Ori legalitatea și valabilitatea tuturor acestor acte nu poate fi examinată decât în raport cu legile de organizare a serviciilor publice, care determină organizarea și funcționarea lor, competența și atribuțiunile organelor și agenților publici, statutul lor juridic, raporturile dintre particulari și Stat, etc. In acest mod tribunalele sunt în mod firesc obligate a aplica o totalitate de reguli, care se degajează din aceste legiuri și care aparțin în mod incontestabil dreptului public și dreptului administrativ. [1]).

---

[1]). Citez cu titlul de exemplu: Dec. Cas. I Nr. 1.062/1934, *Dr. T. Ciorbă*, Jur. Rom. 1935, pag. 284, prin care se interpretează Legea cumulului în funcțiunile publice și prin care se definește noțiunea de funcțiune publică. De asemenea Cas. III,

b) **Aplicațiunea clauselor contractuale exorbitante de drept comun.** — In al doilea rând tribunalele, bineînțeles atunci când este vorba de asemenea situațiuni juridice, sunt obligate a ține seamă de clauzele contractuale înscrise în diferite convențiuni încheiate între Stat și particulari. Aceste clause constituesc tot atâtea reguli juridice, care în conformitate cu principiul consacrat de altfel și în codul civil, art. 969, au putere de lege între părțile contractante; acest principiu valabil în dreptul privat este valabil și în dreptul public, întru cât el nu este altceva decât o consacrare a *respectului cuvântului dat*, care constitue un principiu, care stăpânește întreaga lume a dreptului; omenirea nu a ieșit din haos și anarhie decât atunci când a ajuns la conștiința că *pacta sunt servanda.*

Ori, aceste clause din convențiunile încheiate dintre Stat și particulari sunt de două feluri: unele care sunt identice cu clausele înscrise în convențiunile ce au loc între simplii particulari și din această cauză contractele au în mod evident caracterul unor contracte de drept privat, așa cum le reglementează, spre ex.: codul civil sau comercial; în acest caz regimul juridic aplicabil acestor convențiuni, trebue căutat în dreptul privat; — și altele, care se deosebesc de clausele de drept comun și care în general nu figurează sau nu pot să figureze în contractele dintre particulari și din această cauză constituesc *clause exorbitante de drept privat.*

Aceste clause apar cu deosebire în unele contracte, pe care Administrațiunea le face în împrejurări și condițiuni diferite de contractele de drept privat, și anume, atunci când încheie contracte *în vederea organizării și funcționării serviciilor publice și în baza cărora particularul participă cu un oarecare titlu la gestiunea acelor servicii.* In acest caz avem așa numitele *contracte administrative*, cum ar fi concesiunea de servicii publice, contractele de lucrări publice, de furnituri etc.

Aceste contracte se caracterizează între altele prin faptul că cuprind numeroase clause exorbitante de drept comun, care nu-și pot avea locul niciodată în contractele încheiate între simplii particulari; spre ex.: clause prin care Statul conferă unui particular concesionar puteri, care nu aparțin în principiu decât autorităților publice, cum ar fi: puterea de a expropria, de a exercita anumite servituți de utili-

---

Dec. 1.382/1934, Iunie 26, *Al. Conescu*, cu Prim. Oltenița, nepublicată, care resolvă o acțiune în anularea unor cesiuni de contracte de concesiune prin aplicațiunea exclusivă a regulelor juridice cuprinse în legi cu caracter administrativ, cum este legea pentru organizarea comunelor urbane din 1894 și legea de unificare administrativă din 1925, precum și prin aplicațiunea principiilor generale de drept public. Deciziune foarte importantă și bine motivată asupra căreia vom reveni.

tate publică asupra imobilului particularilor, așezând stâlpi sau cabluri pentru transportul electricității, a face procese-verbale constatând contravențiunile la regulamentele de circulațiune când este vorba, spre ex.: de o cale ferată particulară; clause prin care Statul garantează anumite subvențiuni, sau un minimum de beneficii, sau prin care asigură un monopol de exploatațiune; clause prin care se stipulează sancțiuni exorbitante de drept comun, tinzând la a asigura continua funcționare a serviciului publice, sau executarea lucrărilor de interes public etc.

In asemenea cazuri, chiar și în sistemul juridic român, tribunalele noastre obicinuite, învestite în mod neîndoelnic cu competența de a judeca în mod exclusiv litigiile referitoare la ele, fac aplicațiunea în mod firesc a unor reguli speciale, deosebite de cele de drept comun și care își au sursa în alte legiuiri și principii decât cele ale dreptului privat. Ele își găsesc sursa în primul rând în anumite legi speciale, care creiază un regim juridic special, cel puțin, unora din aceste contracte și în al doilea rând își găsesc originea în însăși clauzele speciale ale acestor contracte, determinate în mod unilateral de Ad-țiune sub formă de caiete de sarcini și condițiuni generale și acceptate ca atare de particularul contractant.

In adevăr, avem unele legi speciale care se ocupă cu organizarea regimului juridic, aplicabil unor astfel de convențiuni: spre ex.: în materie de concesiuni de căi ferate particulare: legea pentru construirea și exploatarea căilor ferate din inițiativa particulară din 28 Martie 1900; în materii de concesiuni hidraulice și electrice, avem legea energiei din 4 Iulie 1924 etc.; mai mult încă, prin legea pentru organizarea și administrarea pe baze comerciale a întreprinderilor și avuțiilor publice din 16 Martie 1929, se determină un regim general juridic aplicabil unora dintre convențiunile încheiate între particulari și Stat, cum sunt: arendările sau închirierile, concesiunile, regiile mixte, regiile cooperative; iar la toate acestea, dacă adăugăm dispozițiunile legii generale de contabilitate publică din 31 Iulie 1929, care prevede anumite formalități pentru încheierea contractelor de furnituri, lucrări, fabricațiuni, arendări, concesiuni sau exploatațiuni, transacțiuni, precum și obligațiunea ca cele mai multe din aceste contracte să fie întovărășite de caiete de sarcini, în care trebue înscrise anumite clause și condițiuni, ne putem da seama cât de mult regimul juridic al unor asemenea convențiuni este dominat de reguli speciale, aparținând dreptului ad-tiv și deosebite ca atare de regulele dreptului comun.

In al doilea rând, prin însăși clausele înscrise în aceste convențiuni sau în caietele de sarcini, care le întovărășesc aproape întot-

deauna, *de cele mai multe ori exorbitante de drept comun*, derivând din noțiunea de *putere publică și de serviciu public*, a cărei organizare și funcționare este dependentă de dânsele, se creiază acestor convențiuni un regim juridic special deosebit de cel de drept comun, și de foarte multe ori îndestulător prin el însuși pentru a asigura interpretarea drepturilor și situațiunilor juridice creiate prin ele. Aplicând asemenea clause, uneori ratificate prin o lege specială, nu putem spune că tribunalele fac aplicațiunea unor reguli de drept privat, pentrucă asemenea reguli nu sunt expresiunea unor voințe egale, ci sunt impuse în mod unilateral prin caietele de sarcini de puterea publică și inspirate de grija de a asigura organizarea și funcționarea satisfăcătoare a serviciilor publice.

c) **Aplicațiunea principiilor generale de drept public.** — In sfârșit, tribunalele — care nu pot refuza judecarea unui litigiu sub cuvânt că legea nu prevede, că textele sunt neclare sau neîndestulătoare, — sunt obligate de multe ori, ca în interpretarea situațiunilor și raporturilor juridice să recurgă la aplicațiunea principiilor generale juridice și a resolva cazul dedus în instanță prin aplicațiunea unor reguli desprinse din principiile, care au călăuzit legiuitorul, în resolvarea altor cazuri analoage. Ori, aceste principii diferă în oarecare măsură, după cum este vorba de principii aparținând dreptului public sau de principii aparținând dreptului privat.

In adevăr, dreptul public, și dreptul administrativ, în faza actuală a evoluțiunii juridice, se deosebesc într'o măsură oarecare de dreptul privat. Nu se poate pretinde că există între ele o contradicțiune absolută, o demarcațiune precisă, căci ar fi ceva de neînțeles, ca ceea ce este just într'un domeniu să nu fie just și în celălalt. Dar în același timp nici nu se poate afirma că principiile dreptului public sunt aceleași ca și acelea ale dreptului privat și nici nu se poate nega că instituțiunile juridice de drept public sunt întemeiate de cele mai multe ori pe alte principii și necesități, decât acelea ale dreptului privat; și că aceste principii și necesități se concentrează în jurul ideii de *putere publică și de serviciu public*, care stă la baza organizațiunii Statului; ori fizionomia juridică a unei instituțiuni, indispensabilă vieței sociale și menită a da satisfacțiune directă unor interese generale și permanente a societății, este în mod fatal diferită de fizionomia celorlalte, menite să proteguiască interesele pur private ale indivizilor și numai prin intermediul lor pe cele generale și publice.

In dreptul francez, grație jurisdicțiunii administrative a Consiliului de Stat, care fiind o jurisdicțiune specială nu are aceeași obligațiune de a aplica regulele dreptului privat, ca tribunalele judiciare, se poate constata existența bine închegată a unui drept administrativ,

cu regulele lui proprii și speciale și care își găsește fundamentul nu numai în legiuirile cu caracter administrativ, dar și într'un corp de precepte juridice, de foarte multe ori cu caracter pretorian, formulate și consacrate de Consiliul de Stat, în jurisprudența lui.

„Dreptul administrativ în Franța este un regim de excepțiune în raport cu dreptul privat. Principiile fundamentale ale dreptului privat sunt îndepărtate; toate teoriile dreptului privat se găsesc modificate.

Aceasta se observă în primul rând la teoria persoanelor. In timp ce în dreptul privat ea este constituită în mare parte din studiul relațiunilor de familie, acestea sunt necunoscute în dreptul administrativ, unde nu sunt decât persoane morale; nu se mai găsește în dreptul administrativ teoria incapacității, ci numai un control al Statului asupra celorlalte persoane administrative (tutela administrativă).

„De asemenea teoria proprietății sufere grave alterațiuni, pentru a deveni aceea a domenialității publice. Dreptul obligațiunilor este cu desăvârșire modificat. Principiul fundamental este acel al inegalității contractelor. Principiul art. 1.134 (convențiunile fac legea părților), acel al art. 1.184 (în materie contractuală, nimeni nu-și face singur dreptate: trebue să se adreseze unui judecător), sunt îndepărtate, ceea ce se întâmplă și în materie quasi-delictuală art. 1.382 și urm., care stabilește o corelațiune absolută între culpă și responsabilitate: jurisprudența dă o bază autonomă responsabilității administrative. Pe de altă parte, pe lângă aceste diformațiuni ale dreptului privat, dreptul administrativ cuprinde teorii de drept public fără echivalent în dreptul privat, întru cât se întemeiază pe puterea publică a Statului. Acestea sunt teoriile relative la puterile de comandament ale agenților publici asupra administraților: puterea regulamentară, deciziunea executorie privilegiul acțiunii din oficiu și al deciziunii prealabile.

„Pentru ce aceste puteri, absolut necunoscute dreptului privat, au fost conferite autorităților administrative? In considerațiunea că ele urmăresc o sarcină de utilitate publică și pentru că este de interes public ca ele să poată învinge, pentru a o realiza, toate obstacolele. Ideea de utilitate publică este la baza **dreptului ad-tiv**“ [1]).

In sistemul dreptului positiv român nu a existat un tribunal administrativ de categoria Consiliului de Stat, care să creeze un corp de precepte juridice de ordin jurisprudențial, care, complectând principiile degajate din diverse legiuiri de drept public, și inspirându-se din necesitățile serviciului public, să dea naștere unui drept administrativ cu totul autonom față de dreptul privat; încât pentru tribunalele noastre problema rămâne încă în mare parte pendinte și anume: *In ce măsură tribunalele noastre sunt îndreptățite a face distincțiune între regulele și principiile dreptului public și cele ale dreptului privat? In ce consistă acele principii ale dreptului public, deosebite de cele ale dreptului privat și în ce măsură tribunalele de drept comun se pot depărta de regulele dreptului privat și pot aplica regulele și*

[1] *M. Waline* Manuel élém. droit ad-tif, 1936, pag. 10. A se vedea și pag. 29 și urm. De asemenea *G. Jèze*, Principes généraux du droit ad-tiv, tom. III; Fonctionnement des services publies 1926, pag. 177.

principiile dreptului public? Toate acestea sunt chestiuni de o importanță covârșitoare, pentru soluționarea cărora ne este foarte greu, în stadiul actual al jurisprudenții române, a desprinde vreo indicațiune lămurită și neîndoelnică. Cu atât mai mult, cu cât tribunalele judiciare obligate a aplica legile, nu au aceeași latitudine ca tribunalele administrative de felul Consiliului de Stat francez de a se depărta de dreptul scris și a judeca în echitate.

Nu-i mai puțin adevărat însă că tribunalele judiciare sunt chemate a face cu același titlu aplicațiunea legilor, care reglementează raporturile de drept public, ca și raporturile de drept privat; în consecință, în judecarea litigiilor dintre Stat și particulari, rezolvând situațiuni juridice diferite de cele ale dreptului comun, *sunt obligate a da precădere regulelor și principiilor juridice, aparținând dreptului public,* așa cum se pot desprinde din interpretarea legiuirilor de această natură. Căci altmintrelea, având în vedere stadiul actual al evoluțiunii juridice, în care dreptul public și cel administrativ prezintă o autonomie, oricât de redusă, dar totuși suficient de mare în raport cu dreptul privat, ar constitui un non sens ca litigiile, care pun în cauză *situațiuni juridice de drept public și născute prin activitatea puterii publice,* să continue a fi rezolvate prin aplicațiunea dreptului privat.

In doctrina și jurisprudența română chestiunea aplicațiunii regulelor dreptului public s'a pus cu deosebire în timpul din urmă la două din cele mai importante probleme juridice și anume: relativ la *responsabilitatea Statului pentru daunele cauzate particularilor* și la *regimul juridic aplicabil contractelor administrative.*

Cum chestiunea responsabilității Statului ne-am rezervat dreptul de a o examina la sfârșitul acestui studiu într'un capitol special, ne vom ocupa acum numai de teoria contractelor administrative.

Cu această ocaziune ne vom ocupa și de unele acte administrative, cum sunt permisiunile și concesiunile acordate asupra domeniului public, dintre cari unele au în aparență caracterul unor acte contractuale, dar cari în realitate au caracterul unor acte administrative unilaterale, supuse jurisdicțiunii instanțelor speciale de contencios administrativ.

SECȚIUNEA III

Teoria generală a Contractelor administrative

§ 1. *Contractele administrative în jurisprudența română*

1. **Noțiunea și efectele contractului administrativ.** — Curtea noastră de Casațiune, secțiunea III, prin câteva deciziuni constată că Administrațiunea poate să închee cu particularii în vederea servi-

ciilor publice fie *contracte de drept privat*, guvernate de dreptul comun, fie *contracte administrative*, guvernate de regimul dreptului public. Această constatare, făcută de altfel sub forma unor digresiuni doctrinare, care se întâlnesc deseori în deciziunile Curții de Casație, — digresiuni doctrinare, întru cât consistă în o serie de considerațiuni teoretice, care nu sunt aplicabile cazului judecat, ci unor eventuale cazuri viitoare — este probabil inspirată din teoria contractelor administrative din dreptul francez. Aceste deciziuni sunt următoarele:

1. Cas. III, Dec. Nr. 279/1929, *V. Roată* (P. Săpt. 1929, pag. 569), în care se spune: „Având în vedere că în principiu o administrațiune publică poate să încheie cu un particular în vederea serviciului public un contract de drept privat, guvernat de legea dreptului comun, sau un contract administrativ guvernat de regimul dreptului public;

Că, pentru ca contractul să fie administrativ trebue să existe acordul de voință a părților contractante de a se supune regimului special al dreptului public".

2. Cas. III, Dec. Nr. 1.030/1929, *D. Georoceanu*, (P. Săpt. 1929, pag. 666), în care se spune următoarele: „Considerând că asemenea contracte de numiri sau angajări în funcțiune fiind încheiate de administrațiune pentru asigurarea și bunul mers al funcționării unui serviciu public administrativ, au netăgăduit caracterul unor contracte de drept administrativ, spre deosebire de contractele de drept privat, denumite contracte de locațiune de serviciu, pentru conducerea și administrarea patrimoniului privat al Statului sau a altor administrațiuni publice;

Că, pe când aceste din urmă contracte sunt guvernate de regulele sau principiile de drept comun referitoare la materia contractelor în general și ca atare sunt de competența tribunalelor ordinare civile sau comerciale, contractele administrative, fiind făcute de administrațiune pentru satisfacerea unui serviciu public, întrunesc prin aceasta caracterul unor acte de autoritate de competența instanțelor de contencios administrativ conform art. 1 din legea dela 23 Decemvrie 1925".

3. Cas. III, Dec. Nr. 1.917/1934, *I. Aron*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 835.

„Considerând că în principiu autoritatea publică poate să recurgă pentru satisfacerea serviciilor publice, fie la contracte civile supuse dreptului civil, fie la contracte administrative supuse dreptului public, iar unul din criteriile după care se poate recunoaște caracterul contractului încheiat este și stipulațiunea părților contractante privitoare la jurisdicțiunea aleasă în caz de neînțelegeri în executarea contractului.....

Considerând că în specie fiind constatat că părțile litigante au stipulat în contractul lor, competența instanțelor de drept comun, tribunalul Ilfov, contractul nu e de drept administrativ, ci de drept civil etc.".

Din aceste deciziuni prin care Curtea de Casație constată și în dreptul român existența contractelor administrative supuse unui regim de drept public, se pot desprinde următoarele conclusiuni și directive principale:

a) Că contractele administrative sunt acele contracte încheiate de administrațiune în legătură cu funcționarea serviciilor publice ad-

ministrative, şi se deosebesc de cele de drept privat prin faptul că sunt guvernate de regulile dreptului public;

b) Că pentru ca contractul să aibă caracterul de administrativ trebue ca părţile contractante să consimtă ca contractul respectiv să fie supus regimului de drept public, şi că acest consimţământ poate să fie dedus din faptul că părţile au stipulat în convenţiune competenţa jurisdicţiunei de contencios administrativ, nu de drept comun;

c) Şi în al treilea rând că judecata litigiilor privitoare la contractele administrative este de competenţa instanţelor de contencios administrativ prevăzute de legea contenciosului din 23 Decemvrie 1925, părţile putând chiar prin clauzele contractului să stipuleze o asemenea competenţă. [1]).

2. **Obiecţiuni ce se pot aduce acestei teorii a jurisprudenţei.** — Aceste principii stabilite prin deciziunile citate, şi care, după cum am arătat mai sus, sunt stabilite pe calea unor simple digresiuni doctrinare, — întru cât până acum în speciile judecate Inalta Curte, nu a stabilit precis nicio dată că contractul dedus în judecată este un contract de drept ad-tiv—sunt pe deoparte neîndestulătoare, iar de altă parte sunt contestabile.

In special afirmaţiunea că judecarea litigiilor referitoare la contractele administrative este de competenţa instanţelor de contencios administrativ prevăzută de legea din 1925 şi că părţile pot să-şi aleagă competenţa, fie a acestor instanţe, fie a celor de drept comun şi după cum stipulează competenţa unora sau celorlalte jurisdicţiuni contractul este administrativ sau nu, cred că este susceptibilă de multă îndoială şi discuţiune.

In adevăr, competenţa instanţelor de contencios administrativ, Curţile de Apel cu recurs la Curtea de Casaţie, este precis stabilită de legea din 1925 şi se referă în mod exclusiv la judecarea litigiilor, care pun în cauză actele administrative de autoritate şi prin care se urmăreşte în principal anularea actului ilegal şi în mod accesoriu acordarea de daune sau recunoaşterea unui drept subiectiv; în timp ce

---

[1]) De asemenea: *Em. Botis,* Le contentieux ad-tif des travaux publics d'après la lègislation et la jurisprudence roumaines, pag. 153 şi urm., crede că judecata contractelor administrative în dreptul român ar putea fi de competenţa instanţelor de contencios ad-tiv şi nu a tribunalelor ordinare. Ori, după cum arăt mai departe, această părere este cu totul inadmisibilă în dreptul român, întru cât nu există alte instanţe competente a judeca litigiile referitoare la contractele de orice natură încheiate de administraţiune, decât tribunalele de drept comun. Competenţa instanţelor de contencios prevăzute de legea din 23 Decemvrie 1925, se referă numai la judecarea acţiunilor cari tind în mod principal la anularea unui act de autoritate şi în accesoriu la acordarea de daune sau recunoaşterea unui drept al reclamantului.

judecata litigiilor, care pun în cauză actele de gestiune este lăsată în competența tribunalelor ordinare potrivit dreptului comun. Ori, dacă poate să fie discuțiune asupra unor acte administrative dacă sunt de autoritate sau de gestiune, asupra actelor cu caracter contractual de orice natură ar fi ele, civile sau administrative, făcute în vederea administrării patrimoniului privat sau în vederea funcționării serviciilor publice, nu există nicio îndoială, ele fiind acte de gestiune de competența netăgăduită și exclusivă a tribunalelor de drept comun.

In al doilea rând părțile contractante pentru judecarea litigiilor referitoare la contractele încheiate între particulari și Stat nu pot să-și aleagă, după cum vor, competența instanțelor de drept comun sau a celor de contencios administrativ; competența *ratione materiae* a unei instanțe de judecată este de ordine publică, și nu se poate deroga dela ea prin convențiunea părților [1]).

Este drept că în regimul francez alegerea instanței de judecată, care poate fi sau Consiliul de Stat sau tribunalele judiciare, are drept efect de a duce litigiul în judecata unei sau celeilalte instanțe, atunci când nu este vorba de un contract tipic de drept ad-tiv și când este îndoială dacă părțile au înțeles să facă un contract administrativ sau nu; dar această clauză, în cazul când părțile au ales jurisdicțiunea Consiliului de Stat, nu este atributivă de competență, căci Consiliul de Stat are în mod normal și incontestabil competența de a judeca litigiile referitoare la contractele dintre particulari și Stat, care au caracterul de contracte administrative; inserarea unei asemenea clause are, în cazul unor contracte ad-tive asemănătoare cu acelea de tipul dreptului privat, numai valoarea unui indiciu că părțile au înțeles să facă un contract administrativ care în mod firesc sunt de competența Consiliului de Stat, întru cât este supus unui regim de drept public.

In sfârșit în al treilea rând, noțiunea contractului administrativ, înfățișată în deciziunile arătate mai sus, nu cuprinde toate elementele și caracterele diferențiale ale acestei categorii de contracte și nici nu ne dă vre-o indicațiune precisă asupra regimului de drept public, care ar fi aplicabil acestora, afară doar de indicațiunea jurisdicțiunei competente a judeca litigiile referitoare la ele și care am văzut că este contestabilă.

Pentru a lămuri această teorie, și pentru a putea vedea, care ar putea fi semnificarea și utilitatea ei în dreptul român, este necesar a

---

[1]) Consiliul de Stat francez într'o deciziune din 19 Iunie 1918, Societé de Voiliers français, Rec. pag. 597 (citată de *G. Jèze*, op. cit. tom. III, pag. 315, stabilește într'un caz analog următoarele: „les règles de compétence *ratione materiae* sont d'ordre public; la convention des parties ne peut pas y déroger".

examina pe scurt în ce consistă și cum s'a format această teorie în dreptul francez, unde a apărut și s'a precizat în ultimele timpuri și de unde s'a influențat fără îndoială și jurisprudența noastră.

§ 2. *Teoria generală a contractelor administrative în dreptul francez*

1. **Origina și formațiunea acestei teorii.** — Teoria contractelor administrative s'a format și precizat în dreptul francez contemporan și este datorită jurisprudenții Consiliului de Stat, degajată și sistematizată apoi de doctrină, în care se deosebesc în special lucrările Prof. *G. Jèze*, care cel dintâiu a sistematizat deciziunile jurisprudenții, construind o teorie generală a contractelor administrative [1]).

Formațiunea noțiunei de contract administrativ guvernat de reguli de drept pubic este în legătură strânsă cu problema competenței Consiliului de Stat în judecarea litigiilor dintre particulari și Administrațiunile publice.

In adevăr, Consiliul de Stat, ca tribunal administrativ, este astăzi socotit competent a judeca toate litigiile dintre particulari și Administrațiune în măsura în care este necesar a se face *aplicațiunea unor reguli juridice speciale*, deosebite de cele de drept comun și *aparținând dreptului public*. Această specializare, de altfel, formează în același timp, actualmente, baza rațională a existenții acestor tribunale administrative, întru cât ele sunt socotite că ar poseda o aptitudine mai mare a judeca procesele, care pun în cauză reguli juridice speciale și interese generale și publice, deosebite de cele pur private [2]).

---

[1]) *G. Jèze* les principes généraux du droit administratif, ed. III, tom. III, 1926, Le fonctionnement des services publics, pag. 297 și urm.; tom. IV, 1934, Thèorie générale des contrats de l'Administration.

De asemenea a se vedea și: *J. Appleton*, op. cit. pag. 119 și 197; *M. Waline*, op. cit. pag. 579 și *R. Bonnard*, op. cit. Prècis droit ad-tif pag. 156.

[2]). Această competență specială a Consiliului de Stat de a judeca litigiile născute din cauza activității Administrațiunii în vederea serviciilor publice, după *reguli speciale diferite de cele ale dreptului privat*, este consacrată și prin celebra deciziune *Blanco* din 1873, a Tribunalului conflictelor, care este instanța care arbitrează în mod suveran competența tribunalelor judiciare față de cele administrative și care deciziune având o valoare de principiu, este socotită ca constituind piatra unghiulară a Dreptului administrativ francez. Acest Drept administrativ cuprinde pe lângă regulele stabilite prin legile administrative sau principiile generale cari se pot degaja din aceste legi, și o totalitate de reguli *jurisprudențiale* consacrate prin deciziunile Consiliului de Stat și ale Tribunalului conflictelor, de felul celora la care se referea deciziunea *Blanco*.

Toate celelalte afaceri care sunt guvernate de regulele dreptului comun rămân în competența tribunalelor judiciare, conform principiilor generale juridice.

In baza acestei competențe Consiliul de Stat, după ce distincțiunea între actele de autoritate și cele de gestiune a fost părăsită, și-a recunoscut o competență foarte largă, care cuprindea în mod general competența de a judeca *toate litigiile relative la organizarea și funcționarea serviciilor publice*, întru cât apărea util și necesar ca toată activitatea Administrațiunii, fără distincțiune dacă este de putere publică sau de gestiune, exercitată în vederea organizării și funcționării serviciilor publice, să fie supusă unor reguli speciale deosebite de dreptul comun, inspirate din necesitățile serviciului public și din natura specială a intereselor puse în cauză. Celelalte litigii referitoare la activitatea Administrațiunii exercitată în afara serviciilor publice, spre ex. în vederea gestiunii domeniului privat, a fost lăsată în competența tribunalelor judiciare, întru cât în acest caz activitatea Administrațiunii era guvernată de regulele dreptului comun [1]).

Prin aplicațiunea acestor reguli generale de competență, Consiliul de Stat a fost socotit competent să judece toate litigiile referitoare la contractele încheiate de Administrațiune în legătură cu serviciile publice, ceea ce se pare că era de natură a produce o aglomerare excesivă de procese la Consiliul de Stat, — aglomerare cu atât mai puțin admisibilă, cu cât mare parte din aceste contracte, deși încheiate în vederea serviciilor publice, erau de tipul contractelor prevăzute în dreptul privat, vânzare, închiriere, locațiune de servicii, etc. și cari erau ca atare guvernate de regulele dreptului privat. In asemenea condițiuni Consiliul de Stat, făcând o distincțiune fundamentală între contractele de drept civil, cari nu pun în cauză decât regulele dreptului privat și celelalte contracte, cari pun în cauză reguli speciale de drept public, a reținut în competența sa în diversele cazuri prezentate judecății lui, numai pe cele din urmă, dând naștere în acest mod teoriei contractelor administrative guvernate de reguli speciale, aparținând dreptului public.

2. **Noțiunea contractelor administrative și a regimului juridic aplicabil lor.** — In stadiul actual al jurisprudenței franceze, categoria contractelor administrative este compusă din acele contracte încheiate de Administrațiune *în legătură cu organizarea și funcționarea serviciilor publice și în care se stipulează pe deoparte o oarecare participațiune personală a particularului cocontractant la funcționarea serviciului public și pe de altă parte cuprind clauze speciale exorbitante de drept comun*, cari nu-și găsesc locul în contractele de tip privat, civil

[1]) *Bonnard*, Prècis droit ad-tif, pag. 154.

sau comercial, încheiate în condițiunile obicinuite ale dreptului privat. Faptul că aceste contracte se referă la un serviciu public și faptul că particularul colaborează în mod voluntar la funcționarea lui, dă acestor contracte o înfățișare juridică proprie, care atrage în mod firesc *aplicațiunea unui regim juridic în mare parte diferit de acela aplicabil contractelor cari nu pun în cauză decât interesele pur private ale contractanților.*

După prof. *G. Jèze*, printre principalele contracte de această natură, se pot cita:

1. Contractul de furnituri, care consistă în furnizarea sau confecționarea de obiecte materiale mobiliare;

2. Contractele de lucrări publice, cari au drept obiect efectuarea unor construcțiuni imobiliare publice;

3. Contractul administrativ de transport, care are drept obiect efectuarea de transporturi pentru Stat sau punerea la dispoziținea lui în acest scop a unei nävi etc.;

4. Contractul de concesiune de serviciu public, care are drept obiect organizarea și exploatarea unui serviciu public;

5. precum și alte contracte de mai puțină importanță, precum este: contractul de locațiune de serviciu, de împrumut public, oferta de contribuțiune etc.

Unele din aceste contracte prezintă oarecare analogie cu contractele tip edictate de codul civil sau comercial, cum ar fi spre ex.: cu vânzarea, locațiunea de lucrări, de închiriere a unei corăbii, de transport etc.; spre ex.: contractul de furnituri seamănă la prima vedere cu un contract de vânzare, cel de lucrări publice, cu un contract de locațiune de lucrări etc.

Dar aceasta este, după cum arată Prof. *G. Jèze*, numai o aparență; în realitate avem două categorii de contracte și ar fi eroare fundamentală de a se aplica prin analogie contractelor administrative regulele stabilite de codul civil pentru contractele dintre simplii particulari. In special contractul de concesiune este un contract tipic de drept administrativ, care nu-și găsește în dreptul privat nici un tip asemănător [1]). Concesiunile de servicii nu pot fi decât contracte administrative, întru cât ele nu se reduc nici la o locațiune de servicii sau lucrări, nici la un contract de vânzare, sau de altă natură, și ele au un obiect diferit întru cât concesiunea are drept obiect principal: obligațiunea, pe care și-a luat-o concesionarul de a organiza și exploata un serviciu public, prin mijloacele lui proprii tehnice și financiare, pe riscul său, în schimbul unei remunerațiuni percepute sub formă de taxe

[1]) *G. Jèze*, Prin. gen. droit, ed. III, tom. IV, Les contrats de l'Administration 1934, pag. 185 și urm.

dela acei ce utilizează serviciile lui și de multe ori sub clauza de garantare a unui minimum de beneficii. Ideia de serviciu public, care nu este întru nimic eliminată prin faptul că el a fost concesionat, precum și aceea de funcționare a acestuia, continuă și regulată, în condițiuni cât mai satisfăcătoare pentru public, stă la baza contractului de concesiune și-i determină condițiunile și efectele lui juridice.

3. **Elementele caracteristice ale contractelor administrative.** — Contractele administrative se caracterizează față de contractele de drept comun, prin următoarele elemente [1]), cari constitutesc în același timp criteriile, cari ne permit a ne da seama când ne găsim în fața unor contracte de această natură supuse regulelor de drept public:

a) Existența unui caiet de sarcini și condițiuni generale, formulând într'o foarte mare măsură reguli exorbitante de drept privat, de natura celor indicate mai sus; aceasta constitue un caz de declarațiune expresă, că este vorba de un contract administrativ;

b) Angajamentul de cooperațiune activă și personală a furnisorului la funcționarea serviciului public, din care de asemenea rezultă caracterul de contract administrativ;

c) Contract încheiat în legătură cu funcționarea unui serviciu public, care implică ca atare aplicarea necesară a unui regim de drept public;

d) Inserțiunea unei clauze, prin care părțile declară că consimt a se supune jurisdicțiunii administrative, care constitue un indiciu că părțile au înțeles să facă un contract de drept administrativ deosebit de cele ale dreptului privat.

4. **Regimul juridic aplicabil contractelor administrative.** — Formarea noțiunii de contract administrativ își are rațiunea ei de a fi, datorită tocmai faptului, că asemenea contracte sunt supuse unui regim special de drept administrativ. Acest regim diferențial își are originea și baza în regulele consacrate sau desprinse din legile cu caracter administrativ, precum și în regulele de natură jurisprudențială recunoscute și aplicate de Consiliul de Stat.

Nu trebue să credem că aceste reguli sunt cu totul deosebite de regulele dreptului privat. După cum recunoaște prof. *G. Jèze* [2]), „există principii de justiție și echitate, cari domină toate contractele, de orice natură ar fi ele, de drept public sau privat. Aceste principii decurg din câteva idei fundamentale, spre ex.: cuvântul dat trebue respectat; acela care comite o culpă trebue să-i suporte consecințele, clauzele unui contract trebuesc interpretate și executate în mod rațional, după comuna intențiune a părților, fără a se ține prea strict de sensul literal

[1]) După Prof. G. Jèze, Prin. gén., tom. III, 1926, pag. 309.
[2]) *G. Jèze*, op. cit., tom. IV, pag. 184.

al termenilor întrebuințați; obligațiunile părților nu sunt numai cele exprimate în contract, dar toate acelea cari rezultă din natura contractului și din uzagiile admise, etc".

Toate principiile acestea sunt aplicabile și contractelor administrative, dar jurisdicțiunea administrativă nu aplică propriu zis *textele* codului civil, cari sunt destinate a se aplica raporturilor contractuale de ordin privat; ci aplică *ideile*, cari le inspiră și cari sunt aceleași și pentru dreptul public ca și pentru dreptul privat.

Regulele însă de ordin *tehnic privitoare la formațiunea, la execuțiunea și la desfacerea contractelor administrative*, cari constituesc cu alte cuvinte regimul juridic, aplicabil prin faptul încheierii unui contract de asemenea natură, diferă însă într'o mare măsură de regulele construite de dreptul privat pentru tipul contractelor determinate de el.

Astfel, în ce privește formațiunea contractelor administrative, deși în principiu ele se încheie tot sub forma unei oferte urmată de o acceptare, totuși valabilitatea acestor declarațiuni de voință este subordonată în ce privește Administrațiunea la o serie de condițiuni și forme speciale, referitoare la competența autorităților publice contractante, la alegerea cocontractantului particular și la procedura instituită în acest scop, care este de foarte multe ori adjudecarea, precum și la formele prescrise de lege pentru constatarea acestor contracte etc., condițiuni, cari în mare parte sunt comune tuturor contractelor încheiate de Administrațiune.

In ce privește însă executarea și efectele acestor contracte, se evidențiază mai mult regimul juridic deosebit de cel de drept privat, întru cât condițiunile de executare sunt cu mult mai riguroase și sancțiunile cu mult mai energice. Astfel în materie de contracte administrative, caracterul de contracte *intuitu personae* joacă un rol hotărîtor, întru cât aceste contracte nu pot fi în general cesionate, chiar dacă nu ar conține o clauză de interdicțiune în acest sens. Pe de altă parte contractantul nu este ținut numai de a executa obligațiunile contractuale, cum ar fi ținut un particular față de altul, dar obligațiunile lui trebuesc interpretate ca întinzându-se la tot ce este absolut necesar pentru asigurarea funcționării regulate și continui a serviciului public, la care a consimțit în mod voluntar să colaboreze [1]). De aci drepturi și obligațiuni speciale pentru părțile contractante, între cari dreptul Administrațiunii de a modifica în mod unilateral unele clauze ale contractului și a impune concesionarului noi obligațiuni și sarcini în vederea interesului public; iar concesio-

[1]) Vezi *Jèze*, op. cit., tom. IV, pag. 183.

narul nu se poate opune la ele sub anumite sancțiuni, dar cu dreptul de a obține indemnități pecuniare echivalente, când executarea acestora devine oneroasă pentru el.

Și tot în această materie de execuțiune a contractelor, în speciai de concesiune, spre deosebire de dreptul privat, jurisprudența administrativă a admis și aplicat *teoria impreviziunei*, în baza căreia, când evenimente excepționale și anormale, imprevizibile în momentul când concesiunea a fost încheiată și cari sunt străine celor două părți, au făcut situațiunea concesionarului mai oneroasă, până la punctul de a răsturna complet economia concesiunii și cari ar periclita funcționarea ei mai departe, concesionarul rămânând obligat să asigure funcționarea serviciului, are dreptul la o oarecare compensare din partea Administrațiunii pentru pierderile suferite din cauza noilor condițiuni economice [1]).

In sfârșit, contractele administrative sunt guvernate în ce privește sancțiunile, rezilierile, decăderile de reguli speciale deosebite de dreptul comun, multe din ele putând fi pronunțate în mod direct de Administrațiune, fără intervențiunea prealabilă a justiției.

Toate aceste reguli juridice speciale constitutesc un regim de drept administrativ aplicabil acestor contracte și care fac din ele o categorie specială de contracte, deosebite de cele de drept comun.

§ 3. *Utilitatea teoriei contractelor administrative în dreptul român*

Teoria contractelor administrative nu are aceeași valoare în dreptul român, ca și în dreptul francez, intru cât fiind lipsit de jurisdicțiunea unui tribunal administrativ de importanța unui Consiliu de Stat și litigiile referitoare la toate contractele administrative fiind judecate tot de instanțele puterii judiciare, nu s'a ajuns la formațiunea unui regim juridic diferențial în aceeași măsură ca în Franța. Din această cauză tribunalele noastre sunt înclinate, în lipsa unor reguli juridice precise și în lipsa unor clauze contractuale corespunzătoare, să caute în dreptul privat analogii pentru judecarea și interpretarea unor astfel de contracte administrative.

Astfel avem Cas. III, Dec. 405/1935, *Soc. An. Mars*, nepublicată; în care deși se recunoaște că contractul de concesiune, în specie iluminatul electric al unui oraș, este un contract administrativ care cuprinde clauze exorbitante de drept comun, totuși se caută analogii în dreptul privat.

---

[1]) Vezi *Bonnard*, Prècis droit ad-tif, pag. 567.

„Având în vedere de altfel că prin natura sa concesiunea de lucrări publice e o operațiune care se descompune juridicește în două deosebite elemente, deși strâns legate unul de altul: 1) Creiarea unei situațiuni regulamentare având de obiect *concedarea temporară a drepturilor de putere publică a Administrațiunii*, necesare pentru construcțiunea lucrării și exploatarea ei în formă de serviciu public, situațiune care creiază în persoana concesionarului pe deoparte: un drept oarecum real administrativ, de folosință exclusivă, temporară și revocabilă, asupra domeniului public, opozabil terților pe calea acțiunii posesorii; pe de altă parte anumite atribuțiuni de putere publică, printre care acelea de a face eventual expropriațiuni pentru construirea lucrării, de a exercita poliția domeniului public, cum și de a percepe o redevență asupra publicului, ca preț al serviciului prestat, dar în parte și ca taxă publică, concesiunea conferind concesionarului un adevărat monopol;

2) *Un contract administrativ* cu stipulațiuni referitoare la construcțiunea lucrării și la exploatarea serviciului public, adică cu caiet de sarcini și tarif maximal;

Că în aceste condițiuni natura juridică a concesiunii de lucrări publice e aceea a unor operațiuni mixte cari țin de *locațiunea de serviciu sau de lucrări*, întru atât, întru cât creiarea lucrului asigurat depinde în principal de munca concesionarului sau de a lucrătorilor lui, — ține însă, în oarecare măsură și *de vânzare*, întru cât concesionarul având exercițiul acțiunilor posesorii, trebue considerat ca achizitor și titular al unui drept patrimonial de o natură particulară, care deși în cadrul drepturilor prevăzute de codul civil, poate face oricând obiectul unui act de înstrăinare".

Totuși nu se poate spune că asemenea litigii întotdeauna și în întregimea lor, pun în cauză aplicațiunea exclusivă a regulelor și principiilor de drept privat. Din contră, instanța de judecată este în mod fatal obligată uneori să țină seamă de interesele în prezență, de condițiunile speciale în cari se încheie contractul, de caracterele și necesitățile serviciilor publice și să rezolve litigiile referitoare la ele, după reguli speciale și deosebite de dreptul privat.

Astfel, într'o altă deciziune, dată tot în materie de concesiune de iluminat, Curtea de Casațiune, deși nu califică acest contract drept un contract administrativ, totuși rezolvă litigiul în mod exclusiv pe baza dispozițiunilor de legi administrative și chiar pe baza unor principii de drept public. In acest sens:

Cas. III, Dec. 1.382/1934, *Al. Conescu* cu *Prim. orașului Oltenița*, nepublicată; care se referă la acțiunea introdusă de Primăria Oltenița pentru anularea cesiunilor unui contract de concesiune a iluminatului cu electricitate, făcută de concesionarul respectiv altor persoane. Deciziunea constată între altele: „că ceea ce s'a cesionat fiind un serviciu public, această cesiune este în realitate o nouă concesiune, că un asemenea contract interesând *ordinea publică*, în ceea ce privește legalitatea lui și *interesele comunale* în ceea ce privește obiectul său, Primăria are dreptul de a interveni în justiție, etc....

„In al doilea rând, Curtea constatând că această cesiune, echivalând cu o nouă concesiune, nefăcându-se cu observarea dispozițiunilor din legea comunelor urbane din 1894 și de unificare administrativă din 1925, este lipsită de ființă legală și ca atare inexistentă, întru cât din cele 3 aprobări, nu întrunește decât una singură.

„Că sub aspectul legalității, o asemenea concesiune fiind inexistentă, *această nulitate se poate invoca direct în fața instanței de drept comun, fără să fie nevoie*

de o prealabilă anulare din partea autorității administrative care în speță nu ar avea ce anula, ci doar să *constate*, cum face tribunalul civil, că actul consiliului *este lipsit de orice efect juridic* etc."....

Și mai departe Curtea constată că: „este de principiu că concesiunea de lucrări publice este un contract făcut *intuitu personae*,...." etc., „că dacă deci, instanțele de fond nu au examinat art. 26 din contractul de concesiune prin prisma susținerilor recurentului, omisiunea aceasta nu este esențială, întru cât dacă ar fi făcut-o Curtea de Apel, ar fi ajuns la aceeași concluziune, că art. 27 din contractul de concesiune fiind contrar art. 93 din legea de organizare a comunelor urbane din 1894, art. 11 din *condițiunile privitoare la întreprinderile publice și principiilor generale în materie de tutelă administrativă*, acest articol nu putea servi de bază legală cesiunii de concesiune... etc.

In sfârșit, în ultimul rând, Curtea, la pretențiunea recurentului că primăria ar fi ratificat ulterior această cesiune, constată că: „Considerând *că este de principiu că actele cari sunt izbite de o nulitate absolută, de ordine publică, sunt fără ființă legală și nesusceptibile de a fi validate pe cale a unei ratificări* etc.".

In această deciziune judicios motivată, Curtea de Casațiune nu face altceva decât să judece litigiul referitor la acest contract de concesiune și clauzele lui în mod exclusiv prin aplicațiunea regulelor și principiilor de drept public. In adevăr, Curtea constată că acest contract interesează ordinea publică, că el nu se putea încheia sau ceda fără observarea legilor administrative arătate și a condițiunilor generale privitoare la întreprinderile de lucrări publice, că autorizarea primăriei dată fără observarea acestor condițiuni este ilegală, și poate să nu fie ținută în seamă de tribunal, chiar dacă în prealabil nu a fost anulată de organele în drept, că este de principiu că acest contract nu poate să fie cedat, că actele cari ar putea fi considerate ca o ratificare a actelor ilegale administrative nu pot avea efect juridic, întru cât actele izbite de o nulitate absolută de ordine publică nu pot fi ratificate etc. In modul acesta caracterul de administrativ al contractului nu putea să rămână fără niciun efect, chiar dacă Curtea în deciziunea ei nu-l consideră nicăeri ca atare prin o declarațiune expresă și categorică.

Din această deciziune a Curții de Casațiune, ca și din cele ce au fost expuse mai sus, cred că se desprinde o concluziune care este de cel mai mare interes, și anume: că unele contracte încheiate între particulari și Administrațiune și cari au caracterul de contracte administrative, sunt în mod firesc supuse în mare parte unui regim juridic, inspirându-se din legile și principiile juridice cu caracter administrativ, și diferit ca atare de regimul dreptului comun. *Acest regim juridic poate să fie aplicat chiar de către tribunalele de drept comun,* care singure sunt competente în sistemul nostru de contencios administrativ de a judeca litigiile referitoare la aceste contracte, ca de

altfel la toate contractele de orice natură ar fi ele. In modul acesta teoria contractelor administrative poate avea aplicațiune în dreptul român.

§ 4. *Permisiunile și concesiunile asupra domeniului public*

Noțiuni generale asupra domeniului public. — Utilizarea domeniului public de către particulari este susceptibilă de modalități foarte variate, ceea ce are drept efect de a face ca actele și operațiunile juridice, cari întovărășesc și fac posibile aceste utilizări, să îmbrace caractere juridice diferite și de foarte multeori disparate. Aceste operațiuni juridice sunt însă dominate de principiile dreptului public și în special de acelea, cari reglementează regimul juridic al domeniului public.

In adevăr, bunurile, cari aparțin *domeniului public* al Statului sau celorlalte administrațiuni publice, care se caracterizează ca atare prin faptul că este constituit din *totalitatea acelor bunuri mobile sau imobile, afectate în mod direct și nemijlocit, funcționărei serviciilor publice și cari sunt absolut necesare pentru aceasta, sunt supuse* unui regim juridic special, care este resultat tocmai din faptul că aceste bunuri sunt absolut necesare funcționării continui și regulate a serviciilor publice, și ca atare în directă legătură cu interesele generale și publice.

In consecință, regimul juridic al domeniului public este dominat de principiul că bunurile aparținând domeniului public *nu pot să fie îndepărtate sau sustrase afectațiunii lor normale* și prin aceasta să se facă ca serviciul sau uzajul lor public să sufere sau să fie întrerupt.

De aceia, aceste bunuri sunt *inalienabile, imprescriptibile și insesizabile,* tocmai în scopul de a se împiedica această sustragere sau îndepărtare dela destinațiunea lor firească și normală.

Modalitățile de utilizare ale domeniului public de către particulari. — Bunurile aparținând domeniului public sunt în unele cazuri excluse dela uzajul sau accesul public, cum sunt fortificațiunile, sau alte lucrări cu caracter militar etc. Cele mai multe însă sunt destinate uzajului public, adică a folosirii lor de către public în mod comun și egal pentru toată lumea. Această folosire se poate face, fie prin intermediul serviciilor publice, organizate în regie sau concesionate unor particulari, fie în mod direct de către public, ceea ce constitue în mod neîndoelnic exercițiul unei libertăți publice, spre ex.: folosirea drumurilor, pieților publice, căilor navigabile, bisericilor etc. Oricine poate în mod direct și fără autorizare prealabilă să cir-

cule pe drumuri sau căile navigabile, pe jos, cu vehicule, cu corăbii, sau să frecuenteze piețele, bâlciurile, bisericile etc.

Această utilizare directă a domeniului public de către particulari poate să fie de două feluri: *utilizări în comun și utilizări privative.*

A. **Utilizări în comun.** — Utilizările domeniului public sunt *obicinuite sau în comun* cu toată lumea, atunci când utilizarea lui este făcută fără ca să excludă sau să priveze pe celelalte persoane de folosința lui, sau a unei porțiuni din dânsul, ceea ce se întâmplă în cazurile enumerate mai sus, când, spre ex.: o persoană circulă pe calea publică, drum sau râu navigabil, frecuentează o piață, o biserică etc. Aceste utilizări în comun, care sunt făcute în conformitate cu destinațiunea normală și firească a domeniului public, sunt supuse în mod general nnui regim de libertate și de egalitate, constituind în deobște exercițiul unei libertăți publice, de circulațiune, de cult etc. Ele sunt de asemenea gratuite, mai cu seamă de când s'au desființat taxele plătibile la trecerea unor poduri, sau șosele, cari necesitau cheltuieli speciale de construcțiune și întreținere etc. Aceste utilizări în comun și normale ale domeniului public implică între altele, dreptul de a avea acces la calea publică, dreptul de a circula, dreptul de a staționa în vederea deservirii proprietăților mărginale, a încărca și debarca persoane, materiale, mărfuri etc.

Acest regim de libertate însă nu răpește Administrațiunii dreptul de a reglementa în interesul public poliția acestor bunuri și în special a căilor de comunicațiune, reglementare prin care se poate impune publicului anumite restricțiuni și obligațiuni, dar care nu poate să meargă până la a suprima sau a împiedica usajul acestor bunuri de către public sau chiar numai de către o categorie de persoane. Această reglementare are un dublu scop: de a asigura siguranța circulațiunii pe aceste căi publice și în al doilea rând de a asigura conservațiunea acestor bunuri publice, a împiedica distrugerea sau degradarea lor. Această poliție de circulațiune și de conservare a drumurilor publice a devenit de o importanță covârșitoare, de când tracțiunea automobilă a luat avântul cunoscut, și care a făcut necesară stabilirea unui regim riguros de usaj al căilor publice față de cei ce utilizează în special tracțiunea mecanică.

B. **Utilizări privative.** — In al doilea rând, domeniul public este susceptibil de utilizări privative în sensul că particularul se instalează pe o porțiune a domeniului public în scopul a forma acolo baza unei activități oarecare, sau de a efectua unele lucrări necesare unui comerț, unei exploatațiuni industriale, etc.; această utilizare exclude în același timp posibilitatea ca alte persoane să poată utiliza această porțiune din domeniul public în conformitate cu afectațiunea lui normală, ceea ce face ca aceste utilizări să fie denumite *privative.*

Aceste utilizări privative sunt supuse unui regim deosebit de cele comune, și anume: 1) Nu pot avea loc decât în urma unei *autorizări prealabile* din partea Administrațiunii, întru cât constituind o abatere dela usajul general și de multe ori chiar normal, Administrațiunea este singură în drept să aprecieze când aceste utilizări nu vatămă destinațiunii firești a domeniului public; 2) In al doilea rând aceste utilizări reprezentând pentru beneficiarii lor o folosință specială și deosebită de cea comună sunt supuse plății unor sume de bani, cari au în general caracterul unor *taxe* plătite în schimbul unor prestațiuni sau servicii speciale, iar nici de cum caracterul unor chirii pentru folosința contractuală a unor bunuri imobiliare; 3) In al treilea rând aceste utilizări sunt *precare, revocabile* în mod unilateral de Administrațiune sau răscumpărabile de dânsa, întru cât pedeoparte ele sunt consimțite asupra domeniului public, care fiind înalienabil nu poate forma obiectul constituirii asupra lui a unor drepturi definitive și oposabile în mod absolut Administrațiunii, și pe de altă parte pentrucă regula afectațiunii acestor bunuri unor servicii publice, împiedică deturnarea lor dela această afectațiune, atunci când interesele generale și ale serviciului public, cer ca această porțiune să fie redată destinațiunii ei firești. Această precaritate însă este de diverse grade, variind între permisiunile sau concesiunile efectuate prin *acte unilaterale* și cele consimțite prin acte cu *caracter contractual.*

a) **Utilisările privative consimțite prin acte cu caracter unilateral. — Autorizațiuni, permisiuni.** — Administrațiunea acordă particularilor foarte dese ori dreptul de a ocupa porțiuni din domeniul public în diferite scopuri, dar cari de foarte multe ori sunt în legătură cu interesele de usaj sau de circulațiune publică a acestor bunuri; dar din faptul că aceste utilizări sunt acordate în urma unei solicitări a particularilor și au astfel caracterul aparent al unui acord de voință contractual, al unei oferte urmate de o acceptare, — mai cu seamă că particularul oferă să plătească periodic și o sumă de bani în schimbul folosinței respective, — nu trebue să deducem că ar fi vorba de un contract, și anume de locațiune. Pe lângă că domeniul public nu este susceptibil de a forma obiectul unor astfel de transacțiuni, dar aceste acorduri de voință nu au caracterul comutativ al unor asemenea acte și nici suma plătită de particular nu reprezintă decât o taxă de natura contribuțiunilor indirecte, resultată din folosirea specială a bunului public. Ele nu sunt decât acte cu *caracter unilateral, permisiuni sau autorizațiuni.*

Aceste permisiuni pot să fie de două feluri: *permisiuni simple de staționare* și *permisiuni de ocupațiunea vremelnică a domeniului public.*

1. *Permisiunile de staționare* acordate în vederea utilizării frecuente sau prelungite a unei porțiuni din domeniul public,—fără însă ca această permisiune să implice dreptul particularului respectiv de a face lucrări aderente sau încorporate solului, sau de a modifica structura domeniului public respectiv, — precum ar fi în cazul permisiunilor de a se instala terase în fața cafenelelor pe trotuar, cu mese și scaune, chioșcuri de ziare, depozite de mărfuri sau materiale pe drumuri sau în piețe, permise de staționare în stații de taxiuri etc., cari prin staționarea lor frecuentă sau prelungită implică o exclusiune a celorlalți particulari de a se folosi de porțiunea respectivă; tot în această categorie pot intra și permisiunile de circulațiune și staționare ale autobuzelor de transport în comun cu itinerarii și orarii fixe, când această permisiune nu este făcută prin convențiuni întovărășite de caiete de sarcini, în care caz ne-am găsi în fața unor adevărate contracte de concesiune de servicii publice, cari sunt guvernate uneori de reguli speciale [1]).

Aceste ocupațiuni ale domeniului public, numite în mod impropriu uneori și concesiuni, diferă de staționările, pe cari le implică uzajul comun al domeniului public, întru cât nu se referă la necesitățile circulațiunii obicinuite și nici la deservirea propriu zisă a proprietăților riverane; ele au un caracter privativ față de ceilalți particulari, sunt subordonate plății unor redevențe sau taxe și de multe ori fac din domeniul public sediul unor operațiuni comerciale fără legătură directă cu afectațiunea domeniului public respectiv. Din această cauză ele sunt *acte cu caracter unilateral, autorizațiuni sau permisiuni*, și constituesc concesiuni cu titlul precar și revocabil fiind consimțite pe domeniul public.

Jurisprudența noastră a avut unele ocaziuni a se ocupa cu asemenea permisiuni și utilizări. Astfel ele sunt considerate acte cu caracter unilateral și ca atare revocarea lor este de competința instanțelor de contencios administrativ. In această materie avem:

1. Dec. 1.412 din 1922, *C. Nicolae, Prim. București*, Jur. Rom. 1923, pag. 92 „Ordonanța primăriei prin care se dispune evacuarea unui chioșc de ziare este un act de autoritate etc.", care este de competența instanței de contencios ad-tiv, care urmează să examineze „dacă dreptul concedat imtimatului asupra unui bun de domeniul public constitue o simplă concesiune provizorie și revocabilă, cu posibilitatea autorității publice de a retrage oricând această folosință etc."...

2. Dec. Curții de Apel Brașov din 9 Sept. 1927, Curentul Juridic 1927, pag. 237, relativă la un act de concesiune de autobuze de transport în comune, prin care se hotărăște că actul de concesiune, prin care Municipalitatea acordă particularilor dreptul de a face să circule autobuze de transport în comun pe stră-

[1]) Cum este spre ex.: Legea din 12 Iulie 1930, pentru exploatarea serviciilor de cărăușie publică pe drumuri, prin vehicule cu tracțiune mecanică.

zile orașului, nu este un contract, dar un simplu act administrativ, considerând că nu există o prestațiune reciprocă între părți. Prin urmare Municipalitatea poate revoca printr'o deciziune unilaterală, când concesionarul nu respectă condițiunile stipulate.

3. Contra acestor soluțiuni, Curtea de Apel București, sec. III, Dec. 15 din 1928, *Compania Română de petrol*, Pand. Rom. 1930, II, 46, a cărei soluțiune este de sigur contestabilă, întru cât consideră autorizațiunea acordată în vederea instalării pe domeniul public a unui deposit de benzină drept act cu caracter contractual, care nu poate fi revocat prin deciziune unilaterală.

Dar din faptul că aceste autorizațiuni sau permisiuni sunt date cu titlu precar și revocabil, acesta nu însemnă că acordarea sau retragerea lor este lăsată cu totul la aprecierea discreționară a autorităților respective.

In măsura în care aceste permisiuni sunt *normale*, adică conforme cu destinațiunea normală a domeniului public, cum sunt spre ex. permisiunile acordate vânzătorilor în piețe sau bâlciuri, de a-și așeza marfa în anumite locuri, sau permisele de staționare pentru taximetre obicinuite (nu de transport în comun), sau alte permise de asemenea natură, administrațiunile publice nu au puterea de a le refuza sau revoca în mod discreționar, ci numai de a le reglementa în vederea unor anumite interese de securitate a circulațiunii publice sau de conservarea a domeniului public.

In acest sens *Bonnard*, Prècis droit ad-tif, pag. 517, „întru cât utilizarea este normală, autorizațiunea prealabilă nu este discreționară". *Hauriou*, op. cit., pag. 714: „chestiunea dacă permisul de staționare poate să fie refuzat dă loc la contestațiuni".

Din această cauză socotesc contestabilă Dec. C. Apel I Buc. Nr. 278/1927, *Soc. Leonida*, Bul. Curților Apel 1928, pag. 32, prin care se confirmă refuzul primăriei de a-i acorda permis pentru trei automobile taximetre pe motiv că „autoritatea ținând seamă de numărul vehiculelor publice existente și de acelea ce se vor pune în circulațiune de Soc. Nöel a putut să aprecieze în mod suveran că înlesnirea și siguranța circulațiunii nu mai permite punerea în circulațiune a altor taximetre" etc., întru cât dreptul de circulațiune pe căile publice, ca și permisul de staționare în stațiunile obicinuite de taxiuri, nu poate fi tăgăduit nimănui; el poate fi reglementat, dar niciodată suprimat.

2. *Permisiunile de ocupare temporară a domeniului public*, — care presupun o utilizare privativă a domeniului public și în baza cărora particularul poate să facă lucrări, care sunt aderente sau fixate pe sol, sau implică anumite construcțiuni și lucrări la suprafața sau subterane, în schimbul plății unei redevențe către Administrațiunea proprietară a acelui demeniu, — se deosebesc de utilizările făcute de concesionarii de servicii publice, întru cât nu este vorba de o concesiune de servicii publice cu caet de sarcini, deși în unele cazuri, ser-

viciile făcute de acești particulari sunt asemănătoare unor adevărate servicii publice. Aceste utilizări privative sunt foarte variate și numeroase: cum ar fi: canalizări, baraje de irigațiuni sau uzine, instalări de cabluri electrice subterane sau stâlpi de susținere de cabluri aeriene, depozite de benzină care cuprind o canalizațiune sub trotuar, etc.

Aceste concesiuni au de asemenea caracterul unor acte unilaterale — și nu a unor concesiuni cu caete de sarcini, — cari pot să fie prin urmare revocabile. Dar ele se bucură de o stabilitate mai mare, întrucât implică cheltuieli din partea particularului și de aceea ele nu ar putea fi revocate în lipsa unor condițiuni fixate dinainte de Administrație decât pentru neîndeplinirea condițiunilor de funcționare și instalare a lor sau pentru motive și interese necontestabile, decurgând din necesitățile de poliție a securității de circulațiune, sau a necesității de conservațiune a domeniului public, particularul având deschisă calea instanțelor judecătorești de contencios administrativ, în cazul când s'ar socoti vătămat prin actul de revocare efectuat în condițiuni nejustificate de motivele arătate.

In unele cazuri prin legi speciale se determină un regim special pentru anumite permisiuni sau concesiuni de această natură pe domeniul public, din cauza importanței lucrărilor, ce se vor efectua. Astfel în ce privește concesiunile de căderi de apă, cari implică instalațiuni hidraulice pe cursul râurilor navigabile sau flotabile, legea energiei din 1924, Iulie 4, prevede în mod amănunțit regimul aplicabil, unor astfel de concesiuni, care atunci când este vorba de concesiuni prin care se procură energia necesară unei singure întreprinderi, conform art. 13 din lege, pot fi *rescumpărate* în anume condițiuni; iar când este vorba de instalațiuni chemate a procura energiei electrică unei întregi regiuni, sau de a transmite energia produsă de ele sunt transformate în adevărate concesiuni de servicii publice cu caiete de sarcini, conform art. 7 și urm. din lege. De asemenea pentru autorizațiunile pentru folosința apelor râurilor, care presupun lucrări cu caracter permanent, indiguiri, desecări, irigațiuni sunt stabilite regimuri speciale prin legea pentru regimul apelor din 27 Iunie 1924;

b) **Utilizări privative consimțite prin acte cu caracter contractual.** — Faptul că domeniul public este inalienabil exclude desigur posibilitatea de a forma obiectul unor contracte de drept privat, care să dea naștere unor drepturi neprecare și opozabile chiar și Administrațiunei însăși.

Nu exclude însă posibilitatea de a forma obiectul unor contracte *administrative*, mai ales când obiectul acestor contracte este în le-

gătură cu destinațiunea de interes general a domeniului public respectiv. In acest caz Administrațiunea în calitate de proprietară a domeniului public respectiv și în măsura în care aceste contracte nu vatămă afectațiunea firească a domeniului, poate proceda la încheierea de contracte, cari se deosebesc de contractele de drept civil prin unele din efectele lor. In deosebi aceste contracte au caracter de precaritate, dar particularul se găsește într'o situațiune cu mult mai stabilă decât a permisionarilor, cari dețin posesiunea porțiunii din domeniul public în baza unei autorizațiuni unilaterale.

Ele nu sunt revocabile decât în urma unor anumite operațiuni administrative cari ar avea drept obiect, desafectarea generală a acelei porțiuni din domeniul public, spre ex., a unei piețe, a unui cimitir, etc., fie schimbarea lui de afectațiune, fiind destinat a fi folosit de un alt serviciu public, spre ex.: porțiunea din țărmurile mării concesionată pentru instalații de băi, ar fi destinate construcțiunei unui port, fortificațiuni, etc.; și nu pot să fie desființate în unele cazuri decât prin *răscumpărare*, atunci când particularul concesionar a făcut investiții de capitaluri. In acest caz s'ar putea cita cu titlul de exemplu concesiunile de bufete și restaurante în gări, de compartimente în hale și abatorii, de instalațiuni de cabine de bae sau cazinouri pe terenul mării, concesiuni funerare în cimitire, etc. Aceste concesiuni formează de obiceiu obiectul unor contracte și particularii se bucură ca atare de o situațiune stabilă, contractele prevăzând anumite condițiuni și termene. Aceasta însă nu înseamnă că dacă necesitățile domeniului public o cer nu s'ar putea pune sfârșit acestor contracte înainte de termen, spre ex. când piața ar fi desafectată și halele dărâmate, sau când gara ar fi mutată în altă parte etc.; dar în acest caz revocarea contractului implică oarecari reparațiuni pentru particularul respectiv, spre ex.. dreptul de a obține un compartiment în noua hală, sau anumite îndemnități pentru pagubele suferite din învestirea unor capitaluri sau chiar răscumpărarea instalațiunilor respective.

Concesiunile funerare în cimitire ne oferă un caz tipic de contracte speciale de natură administrativă, mai ales când este vorba de o concesiune pe termen lung sau chiar perpetuă; aceasta nu împedică desafectarea cimitirului, atunci când anumite interese publice o cer, familiile respective având dreptul de a obține loc în noul teren destinat acestui lucru; iar pe de altă parte aceste concesiuni pot fi desființate și terenul reluat de administrațiune, când locurile respective au fost lăsate în părăsire de către familiile respective un anumit număr de ani.

Jurisprudența noastră nu a avut ocaziunea decât rare ori să se ocupe în deciziunile ei de asemenea contracte de concesiune asupra domeniului public;

printre alte deciziuni putem cita: Cas. III, Dec. 1.433 din 27 Sept. 1933, după diverg. *D. Oprescu*, Pand. Săpt. 1934, pag. 87, privitoare la deciziunea de evacuare a unui restaurator dintr'o gară, și prin care hotărăște că asemenea concesiuni pe domeniul public, având caracter contractual sunt supuse în ce privește interpretarea și controlul execuțiunei lor aparține jurisdicțiunei ordinare: „că atunci când Administrațiunea refuză de a executa un contract între ea și particulari.... refuzul ei este un act de gestiune supus controlului instanțelor de drept comun; că această soluțiune se impune chiar și atunci când contractele opozabile administrațiunei publice, sunt referitoare la bunuri din domeniul public, etc...., că oricare ar fi felul sau natura juridică a acestor bunuri din moment ce ele constituesc baza sau obiectul unor contracte sau convențiuni interpretarea și controlul execuțiunii lor aparține în principiu jurisdicțiunei ordinare, etc...".

In concluziune, utilizările privative ale domeniului public pot avea caracterul unor acte unilaterale administrative, permisiuni, autorizări, și în acest caz actele de revocare sau refuzare a unor astfel de autorizări sunt de competența instanțelor de contencios administrativ; sau din contră pot fi rezultatul unor acte cu caracter contractual de competența instanțelor de drept comun.

In ambele cazuri însă este vorba de *acte sau operațiuni cu caracter administrativ* care urmează a fi *supuse în principiu unui regim de drept administrativ*, decurgând în primul rând din legiuirile și principiile dreptului public și dreptului administrativ [1]).

[1]) Asupra utilizațiunilor domeniului public a se vedea: *L. Trotabas*, De l'ùtilisation du domaine public par les particuliérs, thése Paris 1924, *M. Hauriou* op. cit. pag. 712; *R. Bonnard*, Précis de droit ad-tif, pag. 508; *M. Waline*, op. cit. pag. 540.

TITLUL II

Contenciosul administrativ exercitat în baza legii din 23 Decemvrie 1925

CAPITOLUL I

Considerațiuni generale

Redactarea și elaborarea legii din 23 Decemvrie 1925. — Proiectul acestei legi nu a format obiectul unor studii pregătitoare și nici a unor desbateri parlamentare mai ample și mai științifice, precum formase legea din 1912 a Curței de Casațiune, în părțile referitoare la contenciosul administrativ. Alcătuită în grabă și prezentată spre votare cu câteva zile înaintea unei vacanțe parlamentare, această lege este lipsită cu desăvârșire aproape de asemenea lucrări preparatorii, în afară doar de expunerea de motive și de expunerile raportorilor parlamentari, cari de altfel sunt destul de sumare.

De altfel, după cum reese din expunerea de motive, se pare că autorul proiectului de lege nici nu a fost preocupat de intențiunea de a aduce modificări esențiale sistemului de contencios al legii din 1912 în vigoare la acea dată, ci a voit mai cu seamă să ia din competența exclusivă a Curței de Casațiune, sec. III, contenciosul de constatare a legalității, care era în mod deghizat un contencios de anulațiune, și să-l dea în competența Curților de Apel, cari în baza art. 107 din Constituțiune, puteau fi învestite de astă dată în mod neîndoelnic, chiar cu dreptul de a hotărî anularea unui act de autoritate ilegal, ceea ce de altfel s'a și făcut prin legea amintită.

De acest contencios de anulațiune, legiuitorul a înțeles să lege ca accesoriu și un contencios de despăgubiri civile pentru a ușura particularilor putința de a obține mai repede reparațiunea prejudiciilor cauzate, prin actul a cărui anulare era cerută în principal. Acest contencios de daune, ca accesoriu al anulării unui act ilegal, există de altfel în competința Curților de Apel și în conformitate cu legea din 1912, pentru daunele care ar fi fost pricinuite particularilor prin actele cari în mod prealabil ar fi fost declarate de Curtea de Casațiune, ilegale. Ele nu excludea nici în timpul când legea din 1912 era în vigoare, și nu exclude nici actualmente dreptul tribunalelor obicinuite de a judeca acțiunile în despăgubiri civile intentate pe

cale principală în conformitate cu dreptul comun, fără ca să se ceară anularea actului ilegal și generator de daune [1]).

Având această concepțiune, legiuitorul din 1925 a fost îndreptățit să se mulțumească a reproduce în cea mai mare parte dispozițiunile de Contencios administrativ cuprinse în legea Curței de Casațiune din 1912, introducând bine înțeles câteva modificări și adăugiri și căutând să pună în concordanță dispozițiunile legii cu noile situațiuni de fapt decurgând din declararea Curților de Apel ca instanțe speciale de contencios administrativ.

Dar deși legiuitorul din 1925 nu a urmărit să aducă modificări esențiale contenciosului de legalitate existent la acea dată în competința exclusivă a Curței de Casațiune, secția III, în realitate însă, după cum am arătat și după cum voi mai avea ocaziune a arăta, s'a creat un contencios deosebit de cel precedent, cu alte caractere și cu alte efecte juridice, și anume, s'a creat un contencios de plină jurisdicțiune, spre deosebire de contenciosul precedent de constatarea legalității, un fel de contencios care ducea numai la o anulațiune indirectă și deghizată a actului declarat ilegal.

Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 în raport cu art. 107 din Constituțiune. — Această lege a fost făcută în executiunea și pentru aplicațiunea principiilor puse în art. 107 din Constituțiune, a căror aplicațiune în fapt era subordonată de art. 135 din Constituțiune, confecționărei acestei legi. Ori, art. 107 încredințând prin al. 2 Contenciosul administrativ puterei judecătorești, conform unei legi speciale, arată prin alineatul următor că la puterea judecătorească este în drept să recurgă oricine este vătămat în drepturile lui, fie printr'un act de autoritate, fie printr'un act de gestiune. Din

---

[1]) Vezi Expunerea de motive a legii din 23 Decemvrie 1925, publicată de *G. Alexianu*, odată cu legea respectivă în *„Colecțiunea legilor României"*, pag. 12, în care se spune: „Prin această lege înțelegem să reglementăm competența și procedura de judecată numai în ce privește *actele de autoritate administrativă* făcute de un funcționar în virtutea atribuțiunilor sale administrative ... Numai despre aceste acte se ocupă și legea actuală a Curței de Casațiune; iar în ce privește *actele de gestiune* ... nu pot fi supuse în toate urmările lor decât jurisdicției de drept comun, căci altfel Statul și diversele servicii publice ar fi puse în situațiune inferioară oricărui particular, ceea ce ar fi cu totul nejustificat.

„In această materie nefiind în general de examinat chestiuni de fapt complicate ... am crezut că corespunde mult mai bine cu interesul celor vătămați, ca să menținem cu privire la judecata instanțelor de fond un singur grad de jurisdicțiune la Curtea de Apel în modul arătat ... cu recurs la Casațiune.

„Proiectul pe de altă parte mai dă posibilitatea de a se lega de contenciosul administrativ și *acțiunea în despăgubiri a celor vătămați, ca acțiune accesorie. Această acțiune însă se va putea introduce și separat pe cale principală*, fie înainte, fie după acțiunea pentru dărâmarea actului administrativ".

această cauză, și întru cât legea specială din 1925 prevăzută de Constituțiune se ocupă numai de actele de autoritate, se trage conclusiunea, după unele păreri, că această lege nu ar fi tocmai în cadrul exact al prevederilor constituționale, întru cât trebuia să supună aceluiași regim juridic și competenței acelorași instanțe și litigiile referitoare la actele de gestiune, întocmai ca și pe cele referitoare la actele de autoritate [1]).

Aceste obiecțiuni nu mi se par întemeiate, întru cât acest lucru nu rezultă de nicăeri din textul Constituțiunei, care dând legiuitorului ordinar sarcina de a organiza contenciosul administrativ în cadrul puterei judecătorești, nu i-a impus nicio restricțiune de această natură. Ori legea specială nu comite nicio contradicțiune față de textul Constituțiunii, când în interiorul puterii judecătorești organizează judecata litigiilor în conformitate cu anumite concepțiuni, cari la acea dată erau dominante în opiniunea juridică română. In baza acestor concepțiuni litigiile referitoare la actele de gestiune, asemănându-se cu litigiile dintre simpli particulari, erau socotite că trebuesc a fi rezolvate în baza principiilor și regulelor de drept comun și ca atare nimic nu se opunea ca judecata lor să rămână în competența tribunalelor de drept comun. In ce privește însă litigiile referitoare la actele de autoritate, acestea fiind actele săvârșite de Stat în calitate de putere publică și punând în cauză din aceste motive, situațiuni deosebite de cele ce au loc între simplii particulari, s'a socotit că este mai potrivit a fi deferite Curților de Apel, cu recurs la Inalta Curte de Casațiune. In astfel de condițiuni legea din 1925, organizând contenciosul în cadrul puterii judecătorești, nu depășește întru nimic prevederile constituționale.

Legea din 1925 față de atribuțiunile de contencios administrativ ale tribunalelor de drept comun. — Legea din 1925 ocupându-se numai de contenciosul actelor de autoritate în ce privește anularea lor, și de problema despăgubirilor civile ca accesoriu a anulării unui act administrativ, lasă să subsiste în întregime atribuțiunile de contencios ale tribunalelor ordinare. Acest lucru reese în mod destul de clar atât din faptul că legea din 1925 nu se ocupă decât de actele de autoritate, cât și din expunerea de motive a legii și din modul cum tribunalele de drept comun și-au înțeles competența lor în această materie, după cum am arătat în titlul precedent, în care ne-am ocupat cu contenciosul adminstrativ exercitat de tribunalele de drept comun.

In asemenea condițiuni contenciosul organizat de legea din 1925,

---

[1]) Vezi în acest sens: *Petre Popescu*, Competența instanțelor de contencios în privința actelor de gestiune Pand. Rom. 1934, I, 46 și *Em. Botiș* op. cit. pag. 140.

ca și cel organizat prin legea din 1912 se prezintă ca o instituțiune adăugată, suprapusă peste atribuțiunile de contencios ale tribunalelor ordinare, o cale în plus, cum spun numeroase deciziuni jurisprudențiale, pusă la dispoziținea particularilor pentru proteguirea drepturilor lor.

Regimul juridic al acțiunilor de contencios administrativ în conformitate cu legea din 1925. — Studiind regimul juridic al unei acțiuni și în special al unei acțiuni de contencios administrativ, suntem în mod fatal obligați a studia o sumă întreagă de chestiuni juridice, de condițiuni, de forme, de proceduri, de efecte și caractere juridice etc., cari constituesc elementele esențiale ale unui astfel de regim. Spre ex., în materie de acțiuni de contencios ad-tiv trebue să cercetăm condițiunile de admisibilitate ale acțiunilor, cazurile de ilegalitate ale actelor administrative, și cari duc la admiterea în fond a acțiunilor, condițiunile privitoare la organizarea și competența instanțelor, la formele și obiectul acțiunilor, la procedura judecății litigiilor, la cuprinsul și valoarea sentințelor, la căile de atac în contra lor, etc.

Toate aceste probleme esențiale vor forma obiectul capitolelor următoare; privite în totalitatea lor ele alcătuesc regimul juridic al acțiunilor de contencios instituit prin legea dela 23 Decemvrie 1925.

CAPITOLUL II

Condițiuni de admisibilitate ale acțiunilor de contencios administrativ

Prin condițiuni de admisibilitate înțelegem acele condițiuni pe cari acțiunile intentate în baza legii contenciosului ad-tiv din 1925, trebue să le întrunească în mod prealabil pentru ca instanța în mod regulat sezisată să poată păși la judecarea fondului litigiului. Ele se pot referi la patru categorii de cerințe: 1) condițiuni privitoare la *calitatea reclamantului;* 2) la *natura actului administrativ supus judecății;* 3) la *forme și temene* și 4) la absența unor *cauze sau fine de neprimire,* cari eventual ar putea duce dela început la respingerea acțiunii.

Examenul acestor condițiuni este prealabil judecății fondului, întru cât judecătorul trebue să cerceteze în prealabil dacă reclamantul are calitatea de a sta în instanță, dacă el are competența de a judeca litigiul și actul pus în cauză, dacă acțiunea este intentată cu observarea formelor și a termenelor cerute de lege și în sfârșit în ul-

timul rând dacă nu intră în categoria vreunor litigii sau acte sustrase cunoașterii sau competinței sale și numai în urmă să păsească la judecarea motivelor pe cari reclamantul își întemeiază acțiunea sa. In fapt această examinare a condițiunilor de admisibilitate este făcută de multe ori de judecător în mod implicit, prin judecarea fondului, mai cu seamă când lipsa vreunora din condițiunile cerute nu a făcut obiectul unor incidente prealabile; nu-i mai puțin adevărat însă că cercetarea și verificarea lor trebue să precedeze în mod logic judecata fondului, și când unele din ele lipsesc, acțiunea urmează a fi respinsă fără a se mai proceda la judecarea motivelor de fond.

SECȚIUNEA I

Condițiuni privitoare la calitatea reclamantului

Acțiunile de contencios administrativ sunt acțiuni în justiție; în consecință ca și la oricare altfel de acțiuni, părțile și în special reclamantul trebue să întrunească anumite condițiuni pentru a putea intenta astfel de acțiuni și pentru a putea avea calitatea de de a sta în justiție. Aceste condițiuni se referă: 1) la *capacitatea lui de a sta în justiție* și 2) la vătămarea cauzată, reclamantul trebuind să dovedească *vătămarea unui drept.*

§ 1. *Capacitatea reclamantului de a sta în justiție*

Capacitatea de a sta în justiție. — Fiind vorba de un recurs jurisdicțional se înțelege dela sine că reclamantul pentru ca să poată intenta un asemenea recurs trebue să aibă capacitatea generală de a sta în justiție. Această capacitate este reglementată de dispozițiunile dreptului comun, care reglementează capacitatea persoanelor fizice sau juridice, cum este codul civil, codul de procedură civilă, codul comercial, legea persoanelor juridice, legea pentru sindicatele profesionale ~~etc.~~ scl.

După dispozițiunile acestor legi au capacitatea de a sta în justiție două categorii de persoane: **a)** persoanele fizice și **b)** persoanele morale sau juridice, fie că aceste persoane juridice sunt de drept privat, fie că sunt de drept public, cum ar fi stabilimentele publice dotate cu personalitate juridică, proprie și distinctă de a Statului. Art. 1 din legea contenciosului administrativ întrebuințează o formulă largă, când declară că: *oricine se pretinde vătămat în drepturile sale*, poate recurge la instanțele determinate de lege,

înțelegând fără îndoială prin termenul de *oricine*, toate persoanele fizice sau juridice, fără nicio distincțiune în calitatea lor de subiecte titulare de drepturi și datorii.

In consecință pe lângă persoanele fizice au calitatea de a intenta asemenea acțiuni, asociațiunile recunoscute persoane morale conform legei, societățile comerciale, sindicatele și asociațiunile profesionale, stabilimente de utilitate publică, stabilimentele publice și persoanele juridice de drept public, comuna, județul, atunci, când vor avea de valorificat drepturi proprii, după cum vom vedea mai departe. Singura condițiune ce se va cere acestor persoane juridice este de a avea o existență legală [1]).

Cu privire la persoanele juridice de drept public trebue să facem deosebire între litigiile dintre acestea și particulari și litigiile dintre Stat și celelalte persoane juridice publice, cum sunt comunele, județele, stabilimentele publice etc.

In litigiile de contencios administrativ dintre particulari deoparte și Stat și desmembrămintele lui de altă parte, în general calitatea de reclamant o au particularii; aceasta din cauza privilegiului acțiunei din oficiu sau al execuțiunii prealabile, pe care îl posedă autoritățile publice, în baza căruia Administrațiunea poate da efect executoriu actelor ei și pași la executarea lor, fără ca să fie obligată ca în prealabil să recurgă la intervențiunea justiției, în caz de rezistență din partea particularilor interesați. In acest caz particularul, care se socotește vătămat în drepturile sale și în cazul când stărue în pretențiunea sa și vrea să se sustragă aplicării actului respectiv, are deschisă calea justiției pentru a decide asupra legalității actului administrațiunei și a respectării drepturilor sale. Trebue să menționez, încă o dată de altfel, că privilegiul acesta al administrațiunii suferă unele excepțiuni importante, mai ales în materie de proprietate și libertate individuală, când acțiunea autorităților și agenților administrativi este subordonată autorizațiunei prealabile ale organelor judiciare, sub protecțiunea cărora sunt așezate aceste drepturi [1]).

---

[1]) Cas. III, Dec. 902/1926, *Com. Baptistă din Arad*. Cas. 1926, III, 471. Comunitățile religioase cari funcționează sub vechiul regim ungar ca persoane juridice, pe baza autorizațiunii Ministerului Cultelor din acea vreme potrivit legilor din 1895, nu-și mai pot menține această personalitate sub actualul regim de Stat, decât prin o specială autorizațiune a Ministerului Cultelor din Statul român... Că întru cât în speță zisa comunitate baptistă din Arad nu a dovedit cu nimic a fi obținut o atare autorizațiune din partea Ministerului Cultelor, ea nu poate avea ființa legală, ca persoană juridică și ca atare nici calitatea de a porni acțiune în justiție și a sta în instanță".

[1]) *Bonnard*, Contrôle jurid. pag. 77; *idem*, Précis droit, ad-tif, p. 186.

In ce privește litigiile dintre Stat deoparte și celelalte persoane juridice publice, cum sunt comunele, județele și stabilimentele publice de altă parte, trebue să menționez că sub influența unei interpretări eronate a raporturilor de tutelă administrativă, care există între aceste organe publice și Stat ca autoritate superioară învestită cu drept de control asupra organelor descentralizate și dotate cu personalitate juridică proprie, s'a negat uneori calitatea acestora de a putea sta în instanță în contra Statului. Această negațiune se întemeia pe o interpretare eronată a art. 5, § III, lit *f*, No. 2 a legii Curței de Casațiune din 1912, reprodus și în art. 3 al. 2 din legea contenciosului din 1925 și prin care se dispune că nu pot fi atacate pe cale judecătorească actele privitoare la exercițiul tutelei administrative și controlului ierarhic. Ne vom ocupa mai departe cu interpretarea acestor texte; pentru moment ne vom mărgini a arăta că instanțele noastre judecătorești nu au adoptat nicio dată în mod precis și constant o asemenea interpretare, ci din contră au adoptat mai mult soluțiunea contrară recunoscând în timpul din urmă în mod categoric acestor persoane juridice și stabilimente publice capacitatea de a intenta acțiuni în contra Statului și de a sta în instanță pentru valorificarea drepturilor lor.

Astfel C. Apel, II, Oradea, dec. 22/1931, Comitetul școlar al Școalei *greco-catolice din Foeni*, Pand. Săpt. 1931, pag. 311, crede că „e de principiu că deciziunile puterii tutelare nu pot fi atacate de către autoritățile așezate sub acea tutelă". De asemenea Cas., III, Dec. 1.504/1933, *Prim Blaj*, Rep. Jur. Adm. 1934, p. 189, „Primăria ca autoritate publică în subordine nu putea să atace în justiție deciziunea Ministerului care îi este autoritate tutelară".

In contra acestei soluțiuni: C. Apel, I, Cernăuți, Dec. 34/1926, *Universitatea din Cernăuți*, Pand. Rom., 1928/II/5 și C. Apel, II, Chișinău, 21/1933, *Facultatea de teologie* P. Săp., 1933, pag. 366, prin care se recunoaște că universitățile și facultățile având personalitate juridică pot intenta acțiuni în contencios contra Statului, reprezentat prin Ministerul de Instrucțiune. Cas. III, după diverg. Dec. 914/1935. *Camera Agricolă Soroca*, P. Săpt. 1935, p. 553, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 1.729, stabilește principial că: „Autoritatea in subordine poate să facă acțiune în contencios, conform art. 1 din legea dela 23 Decemvrie 1925, în contra autorității, care o tutelează chiar când este autonomă după lege".

Această ultimă soluțiune este în perfectă concordanță, atât cu legea pentru contenciosul administrativ, cât și cu principiile generale juridice. In adevăr legea contenciosului administrativ nu exclude nicăeri aceste stabilimente publice tutelate dela exercițiul acțiunei în contencios; art. 3, alin. 2 din această lege sustrage numai actele de tutela administrativă dela controlul judecătoresc, dar această sustragere se referă numai la actele de tutelă, și numai în măsura în care acestea au un caracter discreționar, după cum vom

vedea mai departe. In consecință, în măsura, în care nu ar fi vorba de un asemenea act de tutelă, sau în măsura în care exercițiul tutelei nu este discreționar, actele săvârșite de autoritățile superioare sunt susceptibile de a fi cenzurate de justiție și ca atare nu este nicio rațiune de a refuza autorităților tutelate calitatea, capacitatea de a sta în instanță.

Pe de altă parte, din moment ce aceste stabilimente și persoane publice au fost înființate prin lege ca organe descentralizate și autonome și învestite ca atare cu atribuțiuni și drepturi speciale și proprii, este inadmisibil să li se refuze, chiar și numai parțial, calitatea de a sta în instanță pentru valorificarea și apărarea drepturilor lor; cari oricând ar putea fi încălcate de autoritățile superioare centrale prin acte arbitrare și abuzive [1]).

§ 2. *Vătămarea unui drept al reclamantului*

Dovedirea vătămărei unui drept. — Nu este destul ca reclamantul să aibă capacitatea de a sta în instanță pentru a avea calitatea să intenteze o acțiune de contencios administrativ, el mai trebue să dovedească și vătămarea unui drept al său, cauzată de actul administrativ contra căruia se plânge. Această vătămare de drepturi constituie cu alte cuvinte o condițiune prealabilă necesară pentru ca particularul să poată cere în principal anularea actului ilegal. In acest mod sistemul nostru de contencios administrativ face din această acțiune mai mult un mijloc de proteguire a drepturilor subiective ale particularilor, decât de restabilire propriu zisă a legalității.

Această condițiune este în mod categoric cerută de art. 1 din legea contenciosului administrativ, care prevede că: „oricine se pretinde **vătămat în drepturile** lui printr'un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor..... poate face cerere pentru recunoașterea dreptului său la instanțele judecătorești arătate mai jos". Hotărînd acest lucru legea contenciosului nu face altceva de cât să reproducă dispoziținea cuprinsă în art. 107 din Constituțiune, care la rândul ei este aproape identică cu dispoziținea art. 5, alin. III, lit. **f**, din legea Curții de Casație din 1912, și

[1]) In acest sens: *M. Hauriou*, op. cit., pag. 402, cu capacitatea de a sta în justiție: „Persoanele morale administrative, comunale, departamentele, etc., și chiar corpurile constituite, consilii generale, consilii municipale, când este vorba de apărarea prerogativelor lor, epre ex.: când au a se plânge de deciziunile de tutelă, care le produc vătămare".

chiar a legii din 1905, care cerea și dânsa condițiunea unui drept vătămat, pentru ca reclamantul să poată sta în instanță.

In aceste condițiuni contenciosul nostru administrativ, creat prin legile speciale arătate mai sus, deși din punct de vedere al puterilor judecătorului era uneori un contencios de anulațiune, cum era spre exemplu în sistemul legei din 1905, din punct de vedere al calității reclamantului, însă a fost în totdeauna un contencios subiectiv, întru cât reclamantul nu era admis să stea în instanță decât în măsura în care actele și operațiunile administrative îi vătămau drepturile lui subiective.

Prin aceasta contenciosul nostru administrativ nu se deosebește de contenciosul judiciar de drept comun, care cuprinde litigiile dintre particulari, și care este în mod firesc un contencios de drepturi, întru cât numai titularul unui drept are acțiune în justiție, acțiunea nefiind în general altceva decât dreptul dedus în instanță.

In materie de contencios administrativ însă situațiunea se schimbă, întru cât, după cum a văzut în partea întâia a studiului de față, dreptul pozitiv modern recunoaște existența unui contencios, care poate să nu fie întemeiat pe o vătămare a drepturilor subiective, ci numai pe o vătămare a dreptului obiectiv, a stării de legalitate și prin care reclamantul nu tinde la reparațiunea sau restabilirea vreunui drept subiectiv, ci numai la anularea actului care violează această ordine legală, cum este *contenciosul de anulațiune*. Dar pentru că dreptul modern este refractar noțiunei de acțiune populară și pentru a înlătura în același timp pe reclamanții neserioși și animați numai de un pur spirit de șicană, nu sunt admiși chiar într'un asemenea contencios de a sta în instanță, decât acei care dovedesc cel puțin *vătămarea unor interese directe și personale*. In modul acesta dreptul pozitiv modern al multor State recunoaște alături de contenciosul subiectiv existența unui contencios administrativ întemeiat pe vătămarea unor interese directe și personale și care constitue o cale *obiectivă* de reparare și restabilire a legalității.

In dreptul român nu există și nici nu a existat în general un asemenea recurs judecătoresc întemeiat pe vătămarea unor interese, cu excepțiunea recursului, care era de competința Consiliului de Stat și a unor recursuri speciale creiate în ultimul timp și de care ne vom ocupa mai departe. Contenciosul administrativ încredințat sub o formă sau alta tribunalelor noastre judiciare a fost întotdeauna un contencios subiectiv, conflictele dintre particulari și administrațiune, cari puneau în cauză interesele particularilor vătămate prin acte ilegale, fiind lăsate în sarcina Administrațiunei spre resolvare pe calea recursului ierarhic.

Din această cauză în dreptul nostru distincțiunea între drept și interes a jucat și joacă un rol destul de însemnat, întru cât pe dânsa se repartizează competența judecărei litigiilor de contencios administrativ între organele judecătorești și administrațiunea propriu zisă.

Distincțiunea între drept și interes. Am arătat în partea întâia a studiului meu, că prin noțiunea de drept subiectiv se înțelege acea *putere de a pretinde cuiva un lucru oarecare, o acțiune sau o abstențiune, putere recunoscută și garantată de ordinea juridică, prin posibilitatea de a exercita la nevoe o acțiune în justiție.* Această putere, care apare atunci când un individ intră în raporturi cu alții, implică existența unui subiect activ al acestui raport, care este individul titular al dreptului și a unuia sau a mai multor subiecte pasive, cari sunt indivizii obligați de ordinea juridică a da satisfacțiune exigenței emise.

Pentru ca să existe un drept subiectiv și ca atare un individ să aibă puterea de a cere în acest mod îndeplinirea exigenței sale, trebue ca să se găsească reunite mai multe condițiuni, și anume: trebue ca să existe în sarcina subiectului pasiv *o obligațiune* de a da satisfacțiune exigenței emise, obligațiune *instituită și impusă de ordinea juridică;* și în al doilea rând această obligațiune trebue să fie instituită de ordinea juridică în vederea unor *interese particulare și susceptibile de a fi individualizate* în persoana unui anume titular. Nu poate fi vorba de drepturi subiective atunci când aceste obligațiuni sunt instituite în mod exclusiv în vederea unor interese generale, comune în mod nedistinct tuturor indivizilor și cari rămânând pe planul unor interese anonime, sunt nesusceptibile de a fi individualizate în persoana unor titulari.

Aplicând aceste criterii raporturilor juridice dintre particulari și Administrațiune, suntem determinați a admite existența unor drepturi subiective, în afară de cazurile când asemenea drepturi sunt recunoscute prin texte formale, cum este spre ex. dreptul unui funcționar la stabilitate, la salariu; sau al unui proprietar la construcțiunea unui, imobil pe terenul său, sau al unui individ la exercițiul unui comerț sau industrii, etc., dar și atunci când el rezultă numai în mod implicit din faptul instituirei unor obligațiuni legale, fie în sarcina Administrațiunei, fie chiar în sarcina unor particulari, spre ex. când se impune Administrațiunei obligațiunea de a respecta anumite condițiuni și formalități cerute de lege, sau când se impune particularilor proprietari obligațiunea de a nu instala industrii insalubre în interiorul unui oraș.

Problema fundamentală și care urmează a fi cercetată este aceea de a ști în ce măsură aceste obligațiuni constituesc în favoarea celor-

lalți indivizi drepturi subiective, pentru ca, în cazul când Administrațiunea a lucrat fără respectarea lor, ei să aibă dreptul de a cere în justiție anularea actelor săvârșite în disprețul acestor obligațiuni. Ori rezolvarea acestei probleme nu se poate face decât dacă ținem seamă de criteriile expuse mai sus și care constituesc în același timp condițiunile de existență ale dreptului subiectiv și anume: există drept subiectiv în favoarea celorlalți particulari în măsura în care aceste obligațiuni nu sunt instituite în mod exclusiv numai în vederea unor interese generale, dar și în vederea unor interese particulare, și în măsura în care particularii respectivi *sunt titularii direcți și personali ai unor asemenea interese proteguite de lege.*

In cele ce urmează, vom căuta să cercetăm în ce măsură aceste criterii se pot întâlni și degaja din deciziunile jurisprudenței noastre și în orice caz vom cerceta să vedem în ce mod a conceput și aplicat jurisprudența noastră distincțiunea între noțiunea de drept și aceea de interes.

§ 3. *Concepțiunea jurisprudenței noastre asupra noțiunei de drept și interes*

Curtea de Casațiune a avut ocaziunea în numeroase deciziuni să se ocupe de această vătămare de drepturi, necesară reclamantului, pentru a avea calitatea de a intenta o acțiune de contencios administrativ. In deciziunile ei însă se mulțumește de cele mai multe ori de a constata că este vorba sau nu de o vătămare de drepturi, fără ca să caute să arate o concepțiune de ordin general și teoretic asupra noțiunii de drept și interes; încât pentru a degaja concepțiunea ei, va trebui să analizăm câteva din cazurile de speță mai importante și a încerca să desprindem pe cât posibil o noțiune generală.

Totuși, în câteva din deciziunile ei, Curtea de Casație încearcă a ne prezenta o determinare a noțiunii de drept, care în general este foarte largă, susținând la un moment dat că prin cuvântul drept legiuitorul a înțeles chiar și interesele directe și personale și chiar drepturile eventuale neintrate în patrimoniul particularului și nedobândite de el.

Astfel: 1) Cas. III, Dec. 416/1920, Dr. P. Niculescu, P. Rom. 1920, I, 26, „Considerând că cuvântul drept din art. 5, al. III, lit. *f*, din legea Curții de Casație este întrebuințat în accepțiunea cea mai largă, prin el se înțelege orice drept, fie pur și simplu, fie supus unei condițiuni, fie orice posibilitate prevăzută și recunoscută de legiuitor" etc. In specie, era vorba de recursul intentat de un candidat înscris la un concurs de agregat universitar, contra deciziunii prin care Ministerul numise

altă persoană, se pare, fără concurs. Deciziune adnotată de D. Prof. *Em. Antonescu.*

In același sens: Cas. III, 503/1920, *M. Pașcanu*, P. Rom. 1922, I, 298. Cas. III, Dec. 474/1927, *M. Hacman*, P. Săpt. 1927, p. 636.

2) Cas. III, Dec. 387/1931, *Dr. Sommer*, P. Săpt. 1931, p. 608. „Considerând că prin cuvântul drept urmează a se înțelege nu numai un drept propriu zis, dar și un interes direct și personal al acelui ce reclamă protecțiunea legii etc."; în specie era vorba de recursul intentat de un dentist în anularea unei autorizațiuni de liberă practică acordată în mod ilegal altui dentist, susținând că prin aceasta sunt stânjeniți în exercitarea profesiunii lor, din punct de vedere moral și material; de altfel despre această deciziune ne vom ocupa mai departe.

3) Cas. III, Dc. 751/1931, *Toma Iliescu*, P. Săpt. 1932, p. 85. „Sub cuvântul drepturi întrebuințat de art. 1 din legea contenciosului se înțelege orice drept, fie supus unei condițiuni sau chiar și un drept eventual" etc.

4) Prin alte deciziuni însă Curtea de Casațiune revine la concepțiune mai restrânsă a dreptului vătămat al reclamantului, excluzând posibilitatea unei acțiuni motivate pe vătămarea unor drepturi eventuale: Cas. III, Dec. 1.434/1934. *P. Iliescu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2438, și prin alte deciziuni declarând că prin drepturi susceptibile de a fi vătămate prin acte ilegale, „legiuitorul a înțeles situațiunile juridice personale și individuale garantate de lege prin obligațiunea impusă Administrațiunei de a le respecta și prin sancțiunea, ca consecință, a nulității actelor cari le vatămă". Cas. III, după diverg., 219/1933. *E. Pavelescu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 2. cu o adnotare de D. Prof. *An. Teodorescu*. In același sens: Cas. III, Dec. 627/1934, *D. Ciurileanu*, Rep. Jur. Adm. 1934, p. 1.549.

După cum se vede Curtea de Casațiune avea o noțiune foarte largă despre cuprinsul cuvântului drept, admițând orice posibilitate recunoscută de lege, orice drept eventual și chiar declarând că vătămările unor interese directe și personale sunt suficiente pentru ca reclamantul să aibă calitatea de a sta în instanță. Deși atunci când este vorba de un recurs prin care reclamantul cere numai anularea unui act administrativ ilegal, sunt pentru o interpretare cât mai largă a noțiunii de drept vătămat care să se apropie chiar de interesele directe și personale din sistemul francez, pentru ca în modul acesta posibilitatea reprimării ilegalităților să fie cât mai mare, totuși nu se poate merge cu interpretarea până acolo încât să se declare că prin cuvântul drept putem chiar înțelege și interesele directe și personale. Dreptul poate să fie luat în accepțiunea dată de **Ihering**, ca fiind interesul proteguit juridicește, dar nu se poate spune ca în sistemul român, chiar simplele interese directe și personale, dar ne proteguite de lege, pot forma baza unei acțiuni de contencios administrativ [1]).

---

[1]) Această interpretare largă a noțiunei de drept, pe care a adoptat-o instanțele noastre judecătorești, atât de Curtea de Casație, cât și unele Curți de Apel, este datorită în mare parte și raportului pe care l-a alcătuit d. profesor *M. Djuvara*, raportor al legii pentru Contenciosul administrativ la Cameră, în care spune:

§ 4. *Drepturile a căror vătămare poate forma baza unei acțiuni în contencios*

Legea contenciosului administrativ, atunci când stabilește această condițiune a existenței unui drept vătămat în persoana reclamantului nu stabilește nicio altă condițiune și nici nu face vreo diferență între diferitele categorii de drepturi pe care Administrațiunea le-ar putea vătăma prin actele ei.

Comentatorul legii contenciosului administrativ în ediția adnotată de *Hamangiu și alții* (pag. 472,) crede că dreptul pe care l-a avut în vedere art. 1 al legii din 1925, trebue să fie direct, personal și legitim. Cred că comentatorul a făcut o confuziune între noțiunea de drept subiectiv cerută de dreptul român și noțiunea de interes cerută de dreptul francez în recursul în anulare pentru exces de putere, care în adevăr trebue să fie direct, personal și legitim. In sistemul dreptul român, având în vedere că noțiunea de drept subiectiv se caracterizează tocmai prin aceea că este o facultate sau o putere recunoscută și garantată de ordinea juridică în persoana unui anume titular, nu văd cum un asemenea drept, din moment ce există ca atare, ar putea fi altfel decât ceea ce este și mai cu seamă ar putea fi nepersonal, indirect și ilegitim.

Pe de altă parte legea nu face nicio distincțiune între drepturile, a căror vătămare este susceptibilă de a forma obiectul unei acțiuni de contencios, fie că ar fi vorba de drepturi publice politice sau civile, de drepturi patrimoniale sau nu, sau de drepturi deținute direct dela lege sau prin intermediul unui act juridic subiectiv sau act condițiune, cum ar fi spre ex. actul prin care se conferă unui individ calitatea de funcționar public, sau unei întreprinderi avantajele legii pentru protecțiunea industriei naționale,

Cu privire însă la ultima categorie de drepturi și anume acelea care sunt dobândite prin intermediul unui act săvârșit de adminis-

---

„Oricine este vătămat într'un drept al său se poate plânge în contra actelor administrative de autoritate abuzive. Formula aceasta consacrată și de Constituțiune a fost interpretată de Curtea noastră de Casațiune într'un sens larg, așa încât de multeori ea coincide cu aceea că cererea se poate face nu numai pentru vătămarea unui drept propriu zis, dar încă și a unui interes direct și personal. Vezi ediția legii de *G. Alexianu*, pag. 17. Observațiunea d-lui prof. Djuvara este justă, după cum vom vedea, — Curtea de Casație interpretând noțiunea de drept în mod atât de larg, încât în realitate a admis de multe ori recursurile celor vătămați numai în ceea ce dreptul francez consideră un interes direct și personal. Ea a fost însă interpretată într'un mod care cred că a depășit intențiunea autorului, atunci când se declară că legea noastră ar fi înțeles prin cuvântul drept chiar interesele directe și personale, ceea ce desigur depășește textul legii.

trațiune, se pare că din interpretarea principiilor generale consacrate de legea contenciosului și din deciziunile jurisprudenței se pot desprinde două reguli destul de importante: 1) pentru ca reclamantul să poată invoca vătămarea unor drepturi, aceste drepturi trebuesc să fie dobândite în condițiuni legale; și 2) vătămarea unor drepturi contractuale nu poate forma baza unei acțiuni de contencios în scopul valorificării acestor drepturi.

1. **Drepturile trebuesc să fi fost dobândite în mod legal.** — In adevăr sunt unele drepturi, care sunt dobândite în mod direct și nemijlocit dela lege, cum sunt spre ex. dreptul de proprietate, de a face comerț, de circulațiune etc., altele însă nu pot fi dobândite decât prin intermediul unui act al Administrațiunii, care după împrejurări poate să fie un act condițiune, cum este numirea unui funcționar sau prin intermediul unui act subiectiv, cum este contractul. Când e vorba de asemenea acte Jurisprudența noastră pare înclinată din ce în ce mai mult, ca înainte de a păși la judecarea fondului, să cerceteze legalitatea dreptului a cărei vătămare este invocată de reclamant.

Acest lucru are loc mai frecuent, atunci când este vorba de drepturi izvorând din calitatea de funcționar public, vătămate în special prin o revocare sau transferare ilegală, lucru datorit probabil în mare parte și dispoziținii art. 4 din legea contenciosului administrativ, unde ni se vorbește de acțiunile funcționarilor stabili sau inamovibili *legal numiți*, intentate în contra deciziunilor ilegale de înlocuire, punere în retragere sau transferare; ceea ce îndreptățește instanța de a cerceta în prealabil legalitate numirii reclamantului ca funcționar.

Această interpretare a fost însă extinsă uneori și la alte cazuri, cum este spre ex.: Dec. Cas. III, 1.673/1933, *Foresta Minieră*, Jur. Rom. 1934, pag. 75, „Cu drept cuvânt Curtea de fond a decis că recurentul nu se poate plânge de instalarea altui depozit în apropierea sa pe același bulevard, pentrucă, independent de legalitatea instalării acestuia din urmă, lipsește acțiunii reclamantului o primă condițiune esențială: legalitatea instalării propriului său depozit și deci nu există lezarea unui drept, nimeni neputând invoca vreun drept pe baza unei dispoziținni ilegale".

2. **Vătămarea unor drepturi contractuale.** — Acțiunile întemeiate pe vătămarea unor asemenea drepturi în scopul valorificării și a recunoașterii lor sau a interpretării clauzelor prin care sunt stabilite, nu se pot intenta pe calea prevăzută de art. 1 din legea contenciosului. Acest lucru reiese din economia generală a legii, întru cât recunoașterea, interpretarea și aplicarea unor astfel de drepturi implică în mod fatal cercetarea însăși a contractului și a clauzelor lui, care în modul acesta este pus direct în cauză în judecarea unor astfel de litigii. Ori din economia generală a legii rezultă în mod evident că

judecarea litigiilor referitoare la contractele încheiate între particulari şi administraţiune este de competenţa netăgăduită a instanţelor de drept comun, asemenea acte intrând în noţiunea de acte de gestiune.

Totuşi la această regulă trebue să facem o excepţiune, care se pare că se desprinde din jurisprudenţa Curţii de Casaţiune şi anume: când drepturile contractuale sunt vătămate printr'un act de autoritate ilegal şi când se urmăreşte în mod exclusiv anularea unui astfel de act şi nu recunoaşterea şi valorificarea propriu zisă a drepturilor contractuale, — care să facă necesară cercetarea şi interpretarea însăşi a clauzelor contractuale —, precum ar fi cazul, când întemeiat pe calitatea sa de putere publică şi în exerciţiul drepturilor sale de putere publică şi nu de parte contractantă Statul ar pronunţa în mod unilateral anularea unui contract de concesiune sau de lucrări publice, atunci vătămarea drepturilor contractuale poate forma baza unui recurs, prin care să se ceară în mod exclusiv anularea unui astfel de act, întrucât ceea ce este pus în cauză nu este contractul propriu zis, ci actul de autoritate al Administraţiunii respective [1]).

Cu aceste condiţiuni vătămarea atât a drepturilor particularilor, cât şi a funcţionarilor publici, precum şi a membrilor corpurilor administrative constituite [2]), cât şi a persoanelor morale administrative poate forma baza unei acţiuni de contencios.

Jurisprudenţa noastră a avut ocaziunea de multeori să se ocupe cu rezolvarea unor incidente, care tindeau la înlăturarea reclamanţilor pe motiv că vătămarea invocată drept bază a acţiunii nu este referitoare la un drept, ci la un interes, pentru care nu este deschisă acţiunea în contencios. Fără a fi inspirată de o concepţiune de ordin general şi fără a le califica altfel decât ca o vătămare de drepturi. Jurisprudenţa Curţii de Casaţiune s'a arătat din acest punct de vedere, după cum recunoaşte prof. *Mircea Djuvara* destul de largă în admiterea recursurilor, apropriindu-se pe alocurea, de ceea ce în dreptul francez este consi:derat drept o vătămare a unui interes direct şi personal. In acest scop vom examina câteva din cazurile mai caracteristice

§ 5. *Vătămarea drepturilor particularilor*

Vătămarea drepturilor particularilor de orice natură ar fi ele, după cum am arătat mai sus, poate forma în mod neîndoelnic baza

[1]) A se vedea în acest sens deciziunile referitoare la anularea unor contracte de concesiune de servicii sau lucrări publice, cit. la pag. 164

[2]) Cas. III, Dec. 571/1930, *Gelu Er.*, Bul. Cas. 1930, I, 763. „Fiecare din membrii unui consiliu disolvat pot face acţiune contra decretului de disolvare".

unei acțiuni de contencios. Cele mai caracteristice cazuri și asupra cărora jurisprudența s'a ocupat mai des, au fost cele relative la vătămarea dreptului de proprietate sau a altor drepturi, prin refuzul Administrațiunii de a elibera autorizațiunile necesare, când exercițiul lor era subordonat obținerii unei asemenea autorizațiuni prealabile, sau prin faptul că s'au eliberat autorizațiuni în condițiuni ilegale altor persoane și prin aceasta se aduce o vătămare, drepturilor recurenților.

a) In ce privește prima chestiune, aceea a *vătămărei drepturilor reclamanților prin acte positive sau prin refuzul administrațiunei de a elibera autorizațiunile necesare și prealabile exercitărei unui drept*, lucrul nu comportă discuțiuni prea controversate. Din moment ce particularul îndeplinește condițiunile cerute de lege pentru exercitarea dreptului său, fie de proprietate, fie de a exercita o industrie sau o profesiune oarecare, refuzul de a elibera autorizațiuni, care nu are altă semnificare decât aceea a unei verificări preventive dacă particularul îndeplinește cerințele legii sau ale regulamentului, constitue fără îndoială un act implicit de vătămare a drepturilor reclamantului.

Jurisprudența a avut numeroase ocaziuni să se ocupe de cazuri de asemenea natură cele mai multe referindu-se la refuzul de autorizare de construcțiune a unui imobil sub diferite pretexte, între altele sub pretextul că imobilul respectiv ar fi destinat exproprierii. Instanțele noastre judecătorești în multe cazuri au hotărît, că un asemenea refuz este ilegal atât timp cât imobilul nu a fost expropiat, dând în această materie naștere unei bogate jurisprudențe, asupra căreia nu avem în ce privește chestiunea noastră observațiuni importante de făcut și de aceea nu mai citez aceste deciziuni;

b) Cu mult mai importantă însă, în ce privește chestiunea care ne preocupă actualmente, este aceea a *vătămării drepturilor reclamantului prin autorizațiuni eliberate altor particulari în condițiuni ilegale.* Chestiunea s'a pus în jurisprudența noastră cu ocaziunea autorizațiunilor de construcțiune de instalațiuni de industrii insalubre, de autorizațiune de a exercita anumite profesiuni, spre ex.: aceea de dentist, de notar public, a concesiunilor de farmacii, punând o problemă foarte importantă și anume: In ce măsură ceilalți proprietari vecini sau de cartier, notari publici, dentiști. farmaciști etc., pot invoca vătămarea unor drepturi și în consecință pot cere anularea în justiție a autorizațiunilor eliberate altor persoane fără observarea condițiunilor legale.

Cred că această problemă nu poate fi rezolvată decât prin aplicarea criteriilor de caracterizare a noțiunii de drept subiectiv, așa cum le-am arătat mai sus.

In adevăr, este neîndoielnic că prin diferite legi sau regulamente administrative se pot impune anume obligațiuni și restricțiuni în sarcina Administrațiunii și a particularilor; când aceste obligațiuni sunt impuse în mod exclusiv în vederea intereselor generale, ele nu pot da naștere în favoarea particularilor la drepturi subiective; din contră —, dacă aceste obligațiuni și restricțiuni sunt impuse și în vederea unor interese particulare, cari sunt susceptibile de a fi individualizate, atunci ele dau naștere în favoarea acelor indivizi, cari sunt titularii direcți și personali ai unor astfel de interese, la adevărate drepturi subiective proteguite prin o acțiune în justiție.

1) **Dreptul proprietarilor învecinați de a intenta acțiuni în anularea autorizațiunilor de construcțiuni și instalațiuni industriale ilegale.** — Astfel legile și regulamentele municipale impun anumite restricțiuni dreptului de proprietate în general în aglomerațiunile urbane; spre ex.: obligațiunea de a construi la anumită înălțime, pe o anumită aliniere, uneori după un anumit stil, de a nu instala industrii mecanice sau insalubre, etc.

Asemenea restricțiuni pot fi impuse și în materie de raporturi de drept privat de codul civil, spre ex.: obligațiunea de a nu deschide ferestre spre curtea vecinului, decât la o anumită distanță; această restricțiune creată în mod necontestat în favoarea proprietarului vecin, constitue pentru el un adevărat drept subiectiv proteguit prin o acțiune în justiție.

Același lucru se poate spune și despre restricțiunile și obligațiunile impuse prin legile și regulamentele administrative, în măsura în care aceste restricțiuni sunt impuse și în vederea unor interese particulare; spre ex.: obligațiunea de a nu se instala pe un teren într'un anumit cartier al unui oraș industrii insalubre sau mecanice, este instituită desigur în vederea unor interese generale, de liniște și salubritate publică, dar nu se poate nega că această obligațiune are în primul rând în vedere proteguirea proprietarilor vecini, cari în lipsa unor dispoziții în codul civil, sunt proteguiți prin aceste legi și regulamente administrative și numai prin ei se ajunge la proteguirea interesului general; în timp ce obligațiunile de a satisface anumite condițiuni de estetică, de aliniere, de înălțime, sunt impuse în mod necontestat în favoarea intereselor generale și ca atare particularii nu ar putea pretinde că prin nerespectarea lor ar fi fost lezați într'un drept al lor.

Curtea de Casațiune în câteva din deciziunile ei a avut ocaziunea să se ocupe cu asemenea autorizări, făcând aplicațiunea unor principii asemănătoare. Astfel, prin deciziunile Cas. III, dec. 575/1923, Rujinski, Jur. Rom. 1923, p. 359 și Cas. III, dec. 1.867/1922, *N. Alexandrescu*, Jur. Rom. 1923, p. 106, se admite recursul unor

proprietari îndreptat în contra unor autorizațiuni ilegale de instalare a unei fabrici de franzelărie și a unui ferestrău mecanic, cari prin sgomotul cauzat turburau pașnica folosire a proprietăților respective.

Din contră, se resping ca inamisibile, nefiind vorba de drepturi, următoarele acțiuni: Cas. III, dec. 914/1932, *Alex. Dinescu*, Jur. Rom. 1932, pag. 329, prin care se pretinde că autorizațiunea este ilegală dată în contra dispozițiunilor art. 20 din reg. de construcțiuni și alinieri, care interzice proprietarului unui imobil să ridice calcan pe linia despărțitoare de proprietatea vecinului, pe motiv că „dispozițiunile de mai sus privesc și reglementează numai condițiunile de edilitate și estetică a orașului", și Cas. III, dec. 321/1934, *I. Oroveanu*, Pand. Săpt. 1934, pag. 618, prin care se constată că „un vecin n'are calitatea să ceară primăriei să fie respectată o servitute de grădină constituită pentru igiena și estetica cartierului". Intr'un sens asemănător a ve vedea *R. Alibert*, op. cit., pag. 99: „S'a judecat că un locuitor al Parisului nu avea calitatea de a ataca o deciziune a Prefecturii Senei, autorizând construirea unei case care depășea maximul prevăzut de decretul din 23 Iulie 1884; prescripțiunile acestui decret nu au fost edictate decât în interesul colectivității, numai Administrațiunea poate să fie lezată de violarea lor, numai ea are calitatea de a le face să fie respectate, cu excluziunea locuitorilor. Aceștia nu au rolul nici să facă poliție în locul autorităților publice, nici să uzurpe rolul de Minister public al societății.

Printr'o altă deciziune Curtea de Casație, secția III, dec. 697/1923, *H. Fundățeanu*, P. Rom. 1923/I/101, fără să se preocupe dealtfel de calitatea reclamantului, dacă i s'a vătămat un adevărat drept, admite recursul în contra unei autorizațiuni de instalare a unui atelier mecanic într'un cartier de vile al orașului; trebue menționat însă că regulamentul de igienă industrială permite instalarea acestor ateliere în cartierul respectiv, ceia ce se împotrivea în oarecare măsură era faptul că terenul făcea parte dintr'un parc, care fusese parcelat și prin autorizarea de parcelare confirmată printr'un decret regal se impunea proprietarilor obligațiunea de a nu construi decât vile, farmacii și prăvălii trebuincioase locuitorilor din cartier. D. prof. A. Teodorescu, care comentează deciziunea, crede că recursul, avea prin acest fapt un adevărat drept, care îi fusese vătămat prin autorizarea dată. Cred că acest caz nu poate intra în conceptul de drept subiectiv și că în realitate era vorba de un simplu interes, mai cu seamă că din deciziune nu reese dacă era vorba de un proprietar vecin.

2) **Dreptul de a cere anularea unor autorizațiuni ilegale prin cari se abilitează anumiți particulari a exercita o profesiune.** — In principiu autorizațiunile acordate unor particulari de a exercita o anumită profesiune, pe care legea o impune la oarecari condițiuni prealabile, nu are drept rezultat de a crea în favoarea acelora, cari au obținut o astfel de autorizațiune, un adevărat drept de a exercita în mod exclusiv acea profesiune, care să-i califice de a ataca în justiție autorizările ilegale ulterioare, cari ar fi făcute în prejudiciul drepturilor lor. Restricțiunile impuse la dobândirea de noi autorizațiuni nu sunt impuse în profitul lor personal, ci în vederea interesului public, care cere ca să se ia anumite garanții atunci când alții vor veni să ceară să exercite o asemenea profesiune.

Astfel Curtea de Casaţie III, dec. 593/1915, *N. Atanasiu*, respinge ca inadmisibilă acţiunea unui debitant al R. M. S. contra acordării unor brevete de vânzare a produselor regiei la alţi debitanţi numai la câţiva metri de depozitul său, nefiindu-i vătămat niciun drept.

De asemenea înfiinţarea unui nou post de notar public în Ardeal nu vatămă drepturile celorlalţi notari din circumscripţiunea respectivă, întru cât aceştia au numai un interes, iar nu şi un drept ca să exercite singuri acest oficiu, Cas. III, 293/1928, *C. Moldovan* P. Săpt. 1928, pag. 750, precum şi Cas. III, dec. 676/1928, *I. Moşoiu*, P. Săpt. 1928, pag. 684.

In ce priveşte exerciţiul profesiunii de dentist, Curtea de Casaţie, prin dec. 387/1931, *Dr. Sommer*, P. Săpt. 1931, pag. 608, declară că prin cuvântul drept din art. 1 din legea cont. trebue să înţelegem şi interesele directe şi personale ale acelora, cari reclamă protecţiunea legii, şi în consecinţă declară admisibil recursul unor dentişti contra autorizaţiunii eliberată în mod neregulat altui individ de a exercita profesiunea de dentist pe motiv că aceştia sunt vătămaţi în interesele lor materiale şi morale. Era fără îndoială vorba de o vătămare de interese, după cum chiar Curtea o recunoaşte, ceea ce depăşea textul legii. De altfel Curtea de Casaţie III, după divergenţă, prin dec. 219/1933, *E. Pavelescu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 2, a revenit asupra interpretării art. 1 din legea Contenciosului administrativ hotărînd că: „prin drepturi, în sensul citatului articol, legiuitorul a înţeles situaţiunile juridice personale şi individuale garantate de lege prin obligaţiunea impusă autorităţii administrative de a le respecta etc.“.....

In ce priveşte concesiunile de farmacii noi, reclamanţii farmacişti nu au calitatea de a ataca noile concesiuni, decât în măsura în care acestea sunt acordate cu modificarea circumscripţiilor lor, o farmacie la 5.000 locuitori, legea, după interpretarea Curţii de Casaţie, creând în favoarea farmaciilor prin această dispoziţiune un adevărat drept exclusiv şi personal de a exercita singur comerţul de farmacie în această circumscripţiune. Din moment ce însă numărul locuitorilor este depăşit şi din moment ce concesiunea nouă nu-i modifică circumscripţia, farmacistul nu mai are nicio calitate de a cere anularea celorlalte concesiuni, legea neînţelegând să-l garanteze în contra concurenţei ce-ar face-o eventual ceilalţi farmacişti. A se vedea între altele: Cas. III, dec. 1.915/1934, *E. Vasilescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 581; Cas. III, dec. 1.267/1933, *E. Macarie*, Jur. Rom. 1933, pag. 284; Cas. III, dec. 95/1935, *I. Miga*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 968.

§ 6. *Vătămarea drepturilor funcţionarilor*

Vătămarea drepturilor funcţionarilor poate constitui fără îndoială baza unei acţiuni în contencios. In raporturile lor cu autorităţile ierarhice, în ce priveşte drepturile lor decurgând din statut, funcţionarii au în mod neîndoelnic calitatea de „administraţi“ [1]). O parte

[1]) Inalta Curte de Casaţie prin diverse deciziuni, între care Cas. III, dec. 50 din 1928, *V. Ciucă*, P. Săpt. 1928, pag. 303; C. Apel I, Chişinău, dec. 7/1928, *S. Teodorescu*, P. Săpt. 1928, pag. 403, hotărăsc cu drept cuvânt că prin cuvântul „particular“ întrebuinţat de art. 4 din legea Contencioslui se înţelege şi funcţionarii atunci când vin în conflict cu Statul.

considerabilă din deciziunile instanțelor judecătorești se referă chiar la asemenea litigii.

Nu există nicio îndoială că funcționarii au calitatea de a ataca actele Administrațiunei superioare prin care se ating drepturile lor privitoare la stabilitatea în funcțiune, privitoare la salariu, la pensiune, adică actele de revocare, de transferare, de refuz al plăți salariului, pensiunii, actele prin care li se aplică pedepse disciplinare fără paza formelor cerute de lege etc..., în toate aceste cazuri fiind vorba de drepturi recunoscute și garantate de statut. Nu este vorba însă de drepturi și în consecință nu pot avea calitatea de a sta în instanță funcționarii publici în două cazuri:

a) Atunci când organele administrative ierarhice modifică sau anulează în exercițiul drepturilor lor de control actele săvârșite de agenții inferiori în subordine, atunci când le adresează anumite ordine sau instrucțiuni de serviciu sau atunci când iau diverse măsuri în reglementarea internă a serviciului public; în aceste cazuri funcționarii inferiori nu pot ataca actele superiorilor lor, ei neavând nici un drept vătămat.

Astfel: Cas. III, dec. 1.08711923, *Revizoratul școlar Cojocna*, Jur. Gen. 1923, Nr. 1.620, „o autoritate inferioară chemată să aducă la îndeplinire o dispoziție oficială a autorității superioare nu poate ataca cu recurs actul respectiv". C. Apel, Tg.-Mureș, dec. 135/1929, *P. Pitea*, P. Săpt. 1929, „deciziunea prin care primarul fixează și impune funcționarilor subalterni anumite ore de birou e un act de control ierarhic"..., care nu poate fi atacat cu acțiune judecătorească.

b) In al doilea rând exercitarea efectivă a atribuțiunilor funcțiunii publice respective nu constitue un drept al funcționarului învestit cu acea calitate și din momentul ce el nu este lezat în nici un alt drept garantat de statut, acțiunea contra unui act care îi răpește unele din atribuțiunile funcțiunii lui este inadmisibilă.

In acest sens: Cas. III, dec. 1.360/1922, *Ing. Pit.*, Jur. Rom. 1922, pag. 264: „Executarea efectivă a unei funcțiuni publice nu constitue pentru titularul ei un drept"; Cas. III, dec. 763/1933, *C. Metaxa*, P. Săpt. 1933, pag. 609, „considerând că exercitarea efectivă a tuturor atribuțiunilor funcțiunii publice nu constitue pentru titularul ei un drept".

Dacă în ce privește proteguirea drepturilor, decurgând din statut, atunci când prin actele Administrațiunei funcționarul respectiv este direct și personal pus în cauză, spre ex. când este revocat, transferat, pedepsit disciplinar, etc..., controversa nu este posibilă, aceste acte aducând o vătămare a drepturilor în măsura în care ele sunt consacrate de statut, controversa este posibilă atunci când funcționarii sunt în mod indirect atinși prin actele Administrațiunei, spre ex.

numirea unui alt funcționar, avansarea sau transferarea altuia, etc. In acest sens s'a pus în jurisprudența noastră chestiunea, dacă și în ce condițiuni asemenea acte pot aduce o vătămare drepturilor propriu zise ale funcționarilor, de natură a legitima o acțiune a acestora în justiție. Vom examina câteva din cazurile mai importante venite în fața instanțelor noastre.

Actele de numire în funcțiunile publice. — In conformitate cu principiile generale ale dreptului român, nici particularii și nici ceilalți funcționari publici, nu au calitatea de a ataca numirile unor funcționari publici făcute chiar în condițiuni ilegale sau neregulate, neputând dovedi vătămarea nici a unui drept în persoana lor.

In acest sens, între altele: Cas. III, dec. 160/1925, *A. C. Cuza*, P. Săpt. 1925, pag. 40; Cas. III, dec. 946/1931, *Pr. Ionescu*, P. Săpt. 1932, pag. 156; Cas. III, dec. 1.578/1932, *Dr. Văleanu*, nepublicată; C. Apel II, Buc., dec. 2/1933, *D. Celus*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1019.

Totuși actele de numire pot fi atacate în justiție atunci când legea prevede oarecari condițiuni de numire în funcțiunea publică, și anume o ordine de preferință sau o recomandare din partea unor autorități sau comisiuni a unor candidați aleși dintr'un număr oarecare de solicitanți, în urma și în baza unor concursuri sau a altor formalități preliminarii. In acest caz ne găsim în fața unor obligațiuni impuse Administrațiunei de a face numirile de funcționari în baza unor anumite condițiuni și forme și în măsură în care aceste forme sunt impuse, nu numai în interesul serviciului public, ci și în acela al acelora cari concurează sau solicită postul respectiv, aceste dispoziții legale creiază pentru concurenți un adevărat drept, care îi îndreptățește a ataca numirea unuia din candidați sau chiar a altei persoane, făcută cu violarea sau fără observarea condițiunilor legale.

In acest sens: Cas. III, dec. 417 bis/1920, *Dr. Niculescu*, P. Rom. 1922/I/26; Cas. III, dec. 503/1920, *M. Pașcanu*, P. Rom. 1922, I, pag. 298; C. Apel I, Iași, *C. Ionescu*, P. Săpt. 1927, pag. 211; Cas. III, dec. 555/1927, *F. Sion*, P. Săpt. 1927, pag. 662; Cas. III, dec. 501/1930, *A. Coca*, P. Săpt. 1930, pag. 561; C. Apel IV, Buc., dec. 381/1933, *Al. Tz. S.*, P. Săpt. 1933, pag. 45, prin cari se recunoaște numai candidaților înscriși la concurs dreptul de a ataca numirile făcute în persoana unuia dintre concurenți sau chiar a altei persoane.

Acțiunile în anularea numirilor de funcționari publici înființate prin legea pentru cadrul disponibil al funcționarilor publici din 4 Mai 1933. — Prin art. 7 al acestei legi se înființează o acțiune tinzând la anularea numirilor ilegale de funcționari publici deschisă în mod foarte larg și altor categorii de persoane, decât numai acelora cari, după cum am arătat mai sus, sunt vătămați în anumite din drepturile lor.

Prin această lege se creează un așa numit cadru disponibil de funcționari, în care sunt trecuți, între alții, funcționarii supranumerari și cei ai serviciilor publice desființate. Acești funcționari pot fi rechemați în cadrul activ și au chiar un drept de preferință în ocuparea funcțiunilor vacante la autoritatea, la care au funcționat. Prin art. 7 al legii se hotărăște următoarele: „Oricine ar fi îndreptățit a ocupa una din funcțiunile vacante, precum și asociațiunile de funcționari recunoscute ca persoane juridice, vor avea dreptul de a cere anularea numirii unui funcținar din afara cadrului disponibil și anularea rechemării unui funcționar în cadrul activ cu nerespectarea prevederilor art. 5, precum și îndepărtarea din serviciu a oricărui funcționar ilegal numit.

„Această acțiune se va exercita potrivit dispozițiunilor legii Contenciosului administrativ.

„Acțiunea de mai sus se poate exercita și pentru anularea numirilor și înaintărilor ilegale, pe baza art. 3 din legea pentru unele măsuri financiare de natură urgentă din 10 Octomvrie 1932".

Redacțiunea acestui text este destul de neclară, întru cât în primul rând nu suntem lămuriți asupra persoanelor îndreptățite a intenta o acțiune în anulare, neprecizându-se nicăieri dacă prin expresiunea „oricine ar fi îndreptățit a ocupa una din funcțiunile vacante" s'a înțeles numai funcționarii din cadrul disponibil sau și alte categorii de interesați. Prin faptul că legea aceasta se referă la creațiunea acestui cadru și prin faptul că se precizează că aceștia vor avea dreptul de a cere anularea numirilor din afara cadrului disponibil, precum și a rechemărilor făcute în contra art. 5 din lege, s'ar părea că acest recurs este deschis numai funcționarilor aflați în cadrul disponibil, cari în acest caz ar fi vătămați în drepturile lor. Pe de altă parte însă, dacă avem în vedere că asemenea acțiuni pot fi intentate și de Asociațiunile de funcționari și că prin ele se poatte cere nu numai anularea numirilor făcute în contra dispozițiilor acestei legi, dar chiar „îndepărtarea oricărui funcționar ilegal numit" și că aceste acțiuni pot fi intentate și pentru anularea numirilor și înaintărilor ilegale, pe baza art. 3 al legii pentru măsurile financiare urgente, atunci suntem îndreptățiți a crede că legea a voit să depășească cercul funcționarilor aparținând cadrului disponibil, pentru a da dreptul de a intenta acțiuni în anulare în baza legii chiar și altora, cari nu ar putea justifica vătămarea unui drept și de multe ori chiar nici a unui interes direct și personal.

Actualmente cadrul disponibil este desființat și jurisprudența nu a avut ocaziunea până acum să se pronunțe asupra interpretărei acestei legi și mai cu seamă asupra faptului dacă în urma desființării cadrului disponibil această lege ar mai putea fi socotită în vigoare. In orice caz, prin această lege s'a încercat în mod necontestabil de a se înființa în această materie un adevărat contencios de anulațiune, întemeiat pe vătămarea nu a unor drepturi, ci a unor simple interese.

Deciziunile privitoare la înaintarea și transferarea funcționarilor publici. — Avansarea funcționarilor este în principiu un atribut discreționar al Administrațiunei; numai ea este chemată să aprecieze dacă trebue sau nu să facă înaintarea unui funcționar; încât din acest punct de vedere un funcționar, fie că ar crede că el întrunește condițiunile de a fi înaintat, fie că ar fi fost chiar propus spre înaintare de organele competente, nu are acțiune în justiție pentru ca să oblige Administrațiunea competentă a efectua această înaintare. Incât din acest punct de vedere funcționarii nu au un adevărat drept la înain-

tare, ci după cum spune Curtea de Casațiune, numai o simplă vocațiune, care nu-i poate conferi calitatea de a intenta acțiune în acest scop.

Cu totul altfel este situațiunea atunci când este vorba de obligațiunea Administrațiunei, ca atunci când face o înaintare, să respecte o anumită ordine de preferință în efectuarea înaintărilor; obligațiunea aceasta a Administrațiunei se concretizează de cele mai multe ori în obligațiunea de a se întocmi în prealabil un tablou de avansare și Administrațiunea este obligată a face avansările în ordinea prevăzută de acel tablou. Această obligațiune a Administrațiunei este desigur stabilită și în interesul general, dar ea este stabilită în primul rând în interesul funcționarilor înșiși pentru a se înlătura în modul acesta pe cât posibil arbitrariul și favoritismul. In acest caz, obligațiunii acesteia a Administrațiunei îi corespunde un adevărat drept, dreptul de a se respecta ordinea de preferință, care le dă în mod incontestabil calitatea de a ataca în instanța de contencios deciziunile de înaintare făcute cu nerespectarea tabloului. Nu este vorba în acest caz de vătămarea propriu zisă a dreptului de înaintare, ci este vorba de dreptul incontestabil pe care li-l conferă statutul de a obține avansare în conformitate cu ordinea de preferință stabilită.

Jurisprudența noastră a avut ocaziunea să se ocupe deseori de asemenea probleme în legătură cu înaintarea funcționarilor. Astfel: C. Apel I, Brașov, dec. 675 din 1928, *Tr. Broșteanu*, Pand. Săpt. 1929, pag. 308: „Magistratul figurând pe tabloul celor reușiți la examen are un adevărat drept subiectiv și personal în sensul art. 1 din legea Contenciosului și în consecință este fondat a face cerere în contencios pentru anularea transferării ilegale în locul cerut de dânsul"; Cas. III, dec. 65/1921, *V. Bălășescu*, Jur. Rom. 1921, pag. 101: „Ca atunci când legea nu recunoaște și nu garantează în speță unei persoane nici dreptul exclusiv de numire pe baza vechimei sau titlurilor, nici posibilitatea sau eventualitatea de a obține acest drept prin concurs sau alt procedeu de selecțiune, este învederat că în acest caz nu poate fi vorba de un adevărat „drept"..., ci de un simplu interes, care prin el însuși nu poate forma obiectul recursului". Cas. III, după divergență, dec. 219/1933, *Em. Pavelescu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 2; Pand. Săpt. 1933, pag. 223. „Considerând că situațiunea juridică a unor persoane de a întruni condițiunile legale necesare pentru numirea sau înaintarea într'o funcțiune sau grad, nu constitue pentru ele un drept în înțelesul de mai sus, ci o simplă vocațiune sau expectativă, pe care autoritatea publică are numai facultatea iar nu și obligațiunea de a o satisface..., că numai în cazul și pe temeiul unor dispoziții de lege sau regulament, care prevede o ordine de preferință pentru numiri sau înaintări, poate fi vorba de un drept și de vătămarea lui prin înfrângerea acelor dispoziții". In același sens: Cas. III, dec. 761/1933, *M. Frângu*, Jur. Rom. 1933, pag. 238; Cas. III, dec. 1.507/1933, *Dr. Schwartz*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 10. Cas. III, dec. 627/1934, P. Săpt. 1934, pag. 636. De asemenea: Cas. III, dec. 1.257/1934, *N. Radovici*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1796. In toate aceste deciziuni Curtea de Casație admite principiile de mai sus, deși în unele din deciziuni soluțiunile în speță pot fi contestabile.

§ 7. *Vătămarea drepturilor asociațiunilor sau sindicatelor profesionale*

Evident că asemenea asociațiuni sau sindicate profesionale pot sta în instanță ca și oricare alte persoane juridice pentru apărarea drepturilor lor proprii, spre ex.: pentru a cere anularea unei deciziuni sau decret prin care s'ar pronunța în mod ilegal disolvarea lor.

Problema care ne interesează pe noi este aceea de a se ști dacă asemenea asociațiuni pot sta în instanță pentru apărarea drepturilor de interes corporativ sau pentru apărarea drepturilor personale și proprii ale membrilor, cari constituesc asociațiunea respectivă, sau ale categoriei de profesioniști, căreia îi aparține asociațiunea sau sindicatul.

In dreptul francez unde recursul în anulare pentru exces de putere la Consiliul de Stat este deschis în mod foarte larg oricărei persoane care dovedește leziunea unui interes direct și personal, Consiliul de Stat declară admisibile „recursurile intentate de asemenea asociațiuni și sindicate nu numai pentru apărarea patrimoniului lor, dar și pentru interesele colective economice, materiale sau morale, în vederea cărora au fost create; această apărare sindicatul o exercită prin *acțiunea corporativă* pe care gruparea o exercită în numele său propriu ca persoană civilă însărcinată de a salva anume interese" [1]). Pentru ca să poată intenta o asemenea acțiune corporativă, vătămarea trebue să nu fie pur individuală privind numai un membru al grupării, ci să privească corporațiunea în totalitatea ei, chiar când membrii ei nu ar fi deopotrivă de interesați.

In dreptul român intentarea unei acțiuni de contencios administrativ fiind întemeiată pe vătămarea unor drepturi personale și proprii reclamantului, nu este admisibilă intentarea unei asemenea acțiuni corporative, cu atât mai mult când acțiunea nu are nici măcar acest caracter corporativ.

Cas. III, Dec. 64/1926, Asociația conducătorilor tehnici Petroșani, Bul. Cas. 1926, partea I, p. 518. „O asociațiune profesională nu poate să introducă un recurs contencios pentru regularea drepturilor fiecărui membru al ei". Totuși, în unele cazuri jurisprudența instanțelor noastre a considerat admisibilă o acțiune corporativă intentată de asemenea asociațiuni sau sindicate, cum este spre ex.: Curtea de Apel IV, Buc., dec. 432/1930, *Uniunea Conducătorilor de Automobile*, Pand. Rom. 1930/III/126, prin care se cerea anularea unui regulament prin care se fixa tariful taximetrelor de piață, pe considerațiunea că „obiectul acestei asociațiuni declarată persoană juridică este apărarea pe bază comună a intereselor generale, economice, sociale și morale ale membrilor, reprezentarea lor prin o acțiune comună înaintea instanțelor judiciare etc... și că prin acțiunea de față nu a depășit cu nimic acest obiect al Asociației". Se întemeiază cu alte cuvinte soluțiunea pe ideia unui man-

[1]) *R. Alibert*, op. cit., pag. 134.

dat conferit Asociațiunii în vederea apărării intereselor profesionale. De asemenea Cas. III, dec. 1.015/1931, *Sindicatul Spirtului*, P. Săpt. 1931, pag. 533, prin care se declară admisibilă acțiunea intentată pentru anularea de noi autorizațiuni date pentru înființare de fabrici de spirt, pe considerațiunea că aceste noi autorizări vatămă nu numai interesele pecuniare ale fabricanților membri ai Sindicatului, dar chiar și dreptul Sindicatului de a fi singurul factor al comercializării și industrializării spirtului, conf. art. 42 din legea pentru represiunea fraudelor în prepararea și comerțul băuturilor alcoolice.

§ 8. *Acțiuni întemeiate pe vătămarea unor interese directe, personale și actuale*

Condițiunea vătămărei unui drept, ca bază a acțiunilor de contencios administrativ, tinde să fie modificată în mod profund prin recursul creat în urmă la unele instanțe speciale, cum sunt Comitetele de revizuire, devenite Curți administrative prin art. 244 al legii din 27 Martie 1936, cel puțin pentru acțiunile de competența acestor instanțe.

In adevăr, prin legea organică a acestor instanțe din 20 Aprilie 1933 se înființează un recurs în anularea actelor ilegale ale administrațiunilor locale, când acei ce intentă recursul sunt vătămați în interesele lor directe născute, actuale și personale (art. 48). Iar dacă avem în vedere că în conformitate cu art. 39 al legii, deciziunile Comitetului central de revizuire sunt supuse recursului la Inalta Curte de Casație în conformitate cu legea Contenciosului adminitrativ, care casând poate evoca și judeca fondul, vedem cum pe această cale unul din organele puterei judecătorești, Curtea de Casație, este învestit cu competența de a judeca recursurile întemeiate pe vătămarea unor interese, ceea ce lărgește în mod considerabil competența aceleiași instanțe, față de competența care îi era atribuită numai prin legea pentru Contenciosul administrativ.

Dar despre competența și organizarea recursurilor la Comitetele de revizuire ne vom ocupa într'un capitol special.

§ 9. *Acțiunea reclamantului trebue să prezinte un interes*

Acțiunea de contencios administrativ trebue să prezinte pentru reclamant un interes, întru cât și aci, ca și în orice altă acțiune se aplică adagiul: *„pas d'intérêt, pas d'action"*. Condițiunea aceasta a interesului nu trebue să fie însă interpretată ca o necesitate de jus-

tificare a unor interese personale vătămate ca o condițiune necesară pentru intentarea acțiunilor propriu zise; căci, după cum am spus până acum, în dreptul român, acțiunile de contencios administrativ trebuesc să fie întemeiate pe vătămarea unor drepturi ale reclamantului. Este vorba numai ca acțiunea să prezinte pentru reclamant *un interes tras din violațiunea unui drept*, care acțiune să aducă acestuia un oarecare avantaj sau profit personal, și să nu se mărginească numai la o declarațiune de principii, cari nu i-ar putea aduce niciun folos.

Curtea de Casație, în unele din deciziunile sale, pronunță respingerea unor acțiuni pe motivul că sunt lipsite de interes. Astfel dacă autoritatea administrativă a revenit ulterior asupra actului, a cărei anulare formează în principal obiectul acțiunei, aceasta urmează a fi respinsă ca fiind lipsită de interes: Cas. III, Dec. 160/1914, *G. Costa-foru*, Bul. Cas. 1914, pag. 1439; Cas., III, Dec. 1.326/1932 *F. Pollak*, nepublicată; De asemenea acțiunea în anulare a unui funcționar revocat, dacă ulterior a fost reintegrat nu mai prezintă interes: Cas. III, Dec. 1.122/1928, *I. Petrovici*, Bul. Cas. 1928, III, 356; Cas. III, Dec. 1.347/1931, *Prim. R. Vâlcea*, P. Spă. 1932, p. 307; C. Apel, V, Buc., Dec. 118/1933, *S. G.*, Rep. Jur. Adm. 1933, p. 798. In toate aceste cazuri, arată Curtea, dacă particularul a suferit oarecari daune sau are de revendicat oarecari drepturi patrimoniale, le poate cere pe calea dreptului comun, acțiunea la instanțele de contencios fiind admisibilă, numai întru cât aceste acțiuni au drept obiect esențial, anularea actului ilegal.

De asemenea este respinsă ca fiind lipsită de interes, acțiunea de reintegrare a unui funcționar într'un post, în care nu mai putea fi numit, întru cât condițiunele cerute se modificaseră: Cas. III, Dec. 374/1931, *M. Codreanu*, P. Sap. 1931, pag. 516, deciziune a cărei soluțiune, în speță, este contestabilă; precum și acțiunea în anularea transferării unui funcționar, când acesta, ulterior, demisionase: Cas. III, Dec. 991/1934, *V. M.*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2315.

§ 10. *Acțiuni populare*

După cum am arătat, dreptul modern este refractar noțiunei de acțiune populară, care să poată fi intentată de oricine, fără ca să dovedească vătămarea unui drept sau cel puțin a unui interes personal, care să-l îndreptățească a sta în instanță. Cu bună dreptate, dreptul modern cere îndeplinirea acestor condițiuni, pentru a asigura seriozitatea acțiunilor și pentru a nu îngădui ca pârîtul, fie particular, fie organ administrativ, să fie purtat în fața instanțelor, fără vreun motiv serios, numai din spirit de răsbunare sau șicană.

Totuși în unele cazuri, prin legi speciale s'au creiat unele acțiuni judecătorești, deschise în mod atât de larg, încât se pot apropia sau chiar au caracterul unor acțiuni populare. Aceasta se întâmplă

de obiceiu în cazurile când anumite interese de ordin general reclamă necesitatea unui control cât mai larg al unor acte administrative, cari în lipsa unei persoane interesate în mod direct și personal sau vătămate în anume drepturi ale ei nu ar putea fi atacate în justiție și rămânând definitive ar putea periclita anumite interese de ordin public, cum este spre exemplu în materie de constatarea naționalității sau în materie de alcătuire a listelor electorale.

In materie de alcătuire a listelor electorale pentru a se da putința tuturor alegătorilor să fie înscriși și în același timp a se îndepărta aceia, cari nu au dreptul de vot, de a figura în aceste liste, cum sunt streinii, sau nedemnii, prin act. 12 al legei electorale din 27 Martie 1926, se dă drept oricărui alegător din circumscripțiunea electorală a județului de a face contestațiune la judecătorul de ocol respectiv a cărui deciziune este supusă recursului la tribunal.

In materie de constatare a naționalității, art. 64 din legea pentru dobândirea și pierderea naționalității din 24 Februarie 1924, instituia o procedură specială pentru constatarea naționalității în special a persoanelor domiciliate sau originare din teritoriile alipite și pentru întocmirea listelor de cetățenie.

In contra înscrierii în aceste liste, în conformitate cu art. 64 din lege și cu art. 41 din regulamentul legei din 17 Aprilie 1924, Ministerul de Interne, Ministerul public de pe lângă tribunale cât și orice persoane nemulțumite de admiterea, respingerea sau omiterea înscrierei sale sau altei persoane va putea face apel la comisiunea specială instituită pe lângă fiecare Curte de Apel și cu recurs la Casație.

Trebue să menționez însă că asemenea contestațiuni, cari sunt în realitate niște adevărate acțiuni, nu sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, ci de competența instanțelor arătate chiar prin legea, prin care ele sunt instituite. Având în vedere caracterul lor de recursuri creiate în scop de interes de ordine publică și din această cauză deschise în mod larg până la punctul de a fi adevărate acțiuni populare, Curtea de Casațiune, — cel puțin în materie de contestațiuni la constatarea naționalității, cari pot fi judecate fără citarea părților și numai pe baza actelor prezentate, — a hotărît, că odată intentate, ele numai pot fi retrase, instanța fiind îndreptățită a le resolva din oficiu și fără citarea părților.

In acest sens: Cas., I, Dec. 3.862/1936, *B. Mendel*, Jur. Rom. 1927, pag. 35 și Cas., I, Dec. 3.895/1926, *V. Sarcaday*, Bul. Cas. 1926, partea III, pag. 101.

SECȚIUNEA II

Condițiuni privitoare la natura actului

In conformitate cu art. 1 din legea Contenciosului administrativ din 1925, acțiunile celor vătămați în drepturile lor nu se pot îndrepta decât în contra a două categorii de acte:

a) In contra *actelor administrative de autoritate* și *b)* în contra *relei voințe a Administrațiunei* de a rezolva cererea privitoare la un drept.

In primul caz acțiunea este îndreptată în contra unui *act pozitiv* al Administrațiunei, în al doilea caz recursul este îndreptat în contra *abstențiunei sau refuzului* Administrațiunei de a rezolva cererea privitoare la un drept, echivalându-se în oarecare măsură această abstențiune cu o deciziune de respingere, susceptibilă ca atare a fi deferită instanțelor de contencios.

Prin această dispoziție legea din 1925 nu face altceva decât să continue același sistem de contencios administrativ, care fusese introdus prin legea Curții de Casațiune din 1905 și mai cu seamă de cea din 1912, care se refereau numai la contenciosul actelor de autoritate, lăsând pe cele de gestiune în competența exclusivă a instanțelor de drept comun [1]).

In consecință vom avea de examinat în cele două capitole următoare: noțiunea și elementele actului administrativ de autoritate, ca și noțiunea de rea voință sau de refuz a Administrațiunei de a rezolva cererea privitoare la un drept, întru cât constituesc cele două categorii de acte ale Administrațiunei, susceptibile de a vătăma drepturile particularilor și ca atare de a da naștere unor acțiuni de contencios administrativ, în conformitate cu legea din 1925.

A) Noțiunea actului administrativ de autoritate și elementele ei

Noțiunea actului de autoritate. — Am văzut că din punct de vedere al efectelor juridice, adică al consecințelor, pe cari le pot avea în ordonanțarea juridică, actele administrative — cari nu sunt altceva

[1]) A se vedea expunerea de motive a legii din 1912, ed. oficială, pag. 95: „Recursul prevăzut de proiect.. este îndreptat în contra actelor administrative de autoritate.....; contra unui fapt material, ca și contra unui act de gestiune nu se poate face recurs. De asemenea: expunerea de motive a legii din 23 Decemvrie 1925, ediția publicată de prof. *G. Alexianu*, pag. 12.

decât niște acte juridice emanate dela Administrație — pot să fie sau *acte-reguli*, sau *acte subiective*, sau *acte condițiuni*, după caracterul regulei sau situațiunii juridice, pe care o creează, o modifică sau o suprimă [1]). Această caracterizare a actelor administrative, din punct de vedere al efectului și conținutului lor, nu este însă suficientă pentru a ne da în același timp și elementele și criteriile actului de autoritate față de cel de gestiune. Această caracterizare trebue căutată în modul, în care Administrațiunea înțelege să lucreze și să realizeze efectele juridice ale actelor săvârșite de ea. Înțelege să lucreze în calitate de putere publică, pe cale de voință unilaterală și în acest mod să dea efect executoriu actelor ei, pentru a realiza efectele juridice urmărite, fără ca să fie nevoie de o acceptare din partea particularilor și chiar la rigoare în contra voinței lor? Avem în acest caz un act de autoritate. In consecință *actele de autoritate consistă în acele declarațiuni de voință, constituind acte juridice, cu caracter unilateral și executoriu, emanând dela autoritățile administrative ale Statului, în calitate de putere publică, și săvârșite în vederea funcționărei serviciilor publice administrative.*

Prin aceasta actele de autoritate se deosebesc în mod esențial de actele de gestiune, care sunt acele acte *cu caracter contractual sau făcute pentru valorificarea unor drepturi contractuale, săvârșite de Stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său.*

Elementele esențiale ale noțiunei de act administrativ de autoritate. — Din analiza amănunțită a noțiunei de act de autoritate, așa cum a fost definită mai sus și așa după cum rezultă din principiile arătate de doctrină și din interpretarea diferitelor deciziuni de jurisprudență, rezultă că noțiunea de act de autoritate cuprinde următoarele trei elemente esențiale:

1) Actele de autoritate sunt *acte juridice;* 2) actele de autoritate sunt acte *cari emană dela organele administrative ale Statului;* și 3) actele de autoritate sunt *acte cu caracter unilateral și executoriu săvârșite în vederea organizărei și funcționărei serviciilor publice.* In consecință, pentru ca un act săvârșit de un organ de autoritate publică să fie considerat ca act de autoritate și ca atare, în cazul când este ilegal și când vatămă drepturile particularilor, să poată fi susceptibil de a forma obiectul unei acțiuni de contencios administrativ, trebue să întrunească aceste trei elemente fundamentale. Din această cauză este necesar a le studia în cele ce urmează pe fiecare în parte.

---

[1]) Vezi supra: pag. 144 și urm.

§ 1. *Actele de autoritate sunt acte juridice*

Actele de autoritate sunt în primul rând *acte juridice;* ele consistă ca atare într'o declarațiune de voință a autorităților administrative, făcută cu intențiunea de a produce un anumit efect juridic, adică de a aduce o modificare a ordonanțărei juridice, creând, modificând, stingând sau suprimând anumite situațiuni sau reguli juridice generale sau individuale, de drept obiectiv sau de drept subiectiv.

Din punct de vedere al efectului juridic actele de autoritate pot să fie sau *acte-reguli,* cum sunt regulamentele și ordonanțele; sau *acte subiective,* cari se referă la anumite cazuri concrete individuale sau personale, cum sunt: diversele autorizațiuni, permisiuni sau interdicțiuni, diversele acte cari intervin în materie de poliție, de siguranță sau de ordine publică, de circulațiune, de higienă și salubritate publică, autorizațiuni de construcțiune, de a exercita un negoț, etc., sau *acte-condițiuni,* prin care Administrațiunea învestește sau desînvestește pe un individ anumit cu o situațiune generală obiectivă, cu un statut legal sau regulamentar, cum este în cazul numirei sau revocărei unui funcționar, a decretului sau a deciziunei, prin care se acordă unei industrii avantagiile legii pentru protecțiunea industriei naționale, etc. [1]).

In ce privește declarațiunea sau manifestarea de voință, care stă la baza actului administrativ, ca act juridic, ea trebue să fie o *voință declarată,* adică formal exprimată, și a cărei existență trebue să fie în mod neîndoelnic constatabilă. Aceasta este cu atât mai necesar, cu cât Statul, ca și celelalte desmembrăminte ale sale: județ, comună, stabilimente publice etc., nu au ca persoanele fizice voința lor pro-

---

[1]) In doctrina italiană aceste acte, prin care administrațiunea urmărește obținerea unor anumite efecte juridice, sunt denumite *acte administrative: negoții juridice,* spre deosebire de celelalte acte denumite *acte administrative pure sau în sens strict,* prin care nu se urmărește și nu se obțin asemenea efecte.

A se vedea *Ranelletti* op. cit. pag. 51. „Actele administrative negoții juridice sunt declarațiunile de voință urmărind producerea unui efect juridic, constituirea modificarea sau stingerea unui drept subiectiv a unei obligațiuni, a unui raport juridic, etc.... spre ex.: numirea unui funcționar, concesionarea unui serviciu public, și altele.... „Actele administrative *în sens restrâns* nu conțin o voință declarată a administrațiunii în vederea producerii unui efect juridic, ci au un alt conținut, care poate să fie foarte variat: poate să fie o opiniune asupra soluționării unei chestiuni, a admiterii sau nu a unui recurs ierarhic, asupra convenienței săvârșirei unui act, cum ar fi spre ex. o părere, o apreciere tehnică, un certificat de bună conduită, de sănătate, o atestare a unor studi făcute, a rezultatului unui examen, asupra unor înscrieri în registre sau liste, expunerea unor verificări, ca spre ex. într'un raport de anchetă, legalizarea sau autentificarea unei semnături, etc....

prie, ci voința lor ca persoane juridice este exprimată prin intermediul organelor lor, cari nu sunt altceva decât indivizi sau grupe de indivizi cari reprezintă Statul sau celelalte persoane morale administrative și cari fac declarațiuni de voință în numele lor. Ori voința acestor indivizi, ca reprezentanți ai autorităților publice, se deosebește și trebue să se deosebească de voința lor ca simpli particulari.

De aceea declarațiunile de voință ale autorităților publice se fac cu observarea unor forme și condițiuni speciale menite, între altele, a concretiza declarațiunea de voință a autorității administrative.

Necesitatea manifestării actelor de autoritate în formă scrisă. — In general această concretizare este făcută în formă scrisă, mai cu seamă că de cele mai multe ori săvârșirea actelor de autoritate este subordonată unor avize sau rapoarte prealabile, cari emană dela alte organe sau dela alți agenți administrativi, cari nu s'ar putea manifesta decât sub forma scrisă.

Forma scrisă nu este însă absolut necesară și esențială actului de autoritate; în unele cazuri el poate consista și într'o deciziune verbală, cum ar fi spre ex.: un ordin de a se interzice ținerea unei întruniri sau prin care s'ar hotărî disolvarea ei, mai cu seamă că Administrațiunea ar putea de multe ori să refuze a confirma în scris deciziunea sa verbală, sau să elibereze vreo dovadă scrisă despre deciziunea ei [1]).

Curtea noastră de Casațiune, într'o deciziune recentă — probabil influențată de dispoziținea art. 5 din legea Contenciosului, prin care se hotărăște că la acțiunile de contencios trebue să se anexeze și actul administrativ atacat, — stabilește că: „pentru ca un act de autoritate să poată fi atacat prin acțiune în contencios trebue să fie concretizat printr'un mod de manifestare scrisă; altfel avem de aface numai cu situațiuni de fapt, contra cărora recursul este inadmisibil sub această formă [2]).

---

[1]) A se vedea: *R. Alibert*, op. cit. pag. 94. „In multe cazuri Consiliul de Stat a declarat admisibile recursurile în contra unor simple deciziuni verbale, atunci când cel puțin existența deciziunilor era necontestabilă. Această jurisprudență e poate contrară dispoziținii decretului din 22 Iulie 1806, după care reclamantul sub pedeapsă de nulitate trebue să anexeze cererii expediținea deciziunii atăcată. Dar motive evidente de echitate trebuiau să facă în cazuri particulare să se treacă peste această regulă, pentru a înfrânge reaua credință a unor autorități, care ar fi refuzat să confirme în scris deciziunile lor verbale".

A se vedea și *J. Laferrière*, Le recurs contre le silence de l'Administration, Revista de drept public 1930, pag. 299, nota; P. Negulescu, Tratat de drept administrativ, ed. IV, tom. I, pag. 365.

[2]) Cas. III, Dec. 1.449/1934. *D. Neicu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 149.

Cred că sub această formă deciziunea Curței de Casațiune este prea riguroasă și nu ar putea fi primită, decât în cazul când forma scrisă ar fi de esența actului administrativ sau când fără îndeplinirea acestei forme, actul administrațiunei nu ar avea existență legală. Ori nici din textul art. 1 din legea contenciosului, nici din alte texte de legi nu resultă acest lucru, pe care de altfel nici deciziunea Curții nu-l afirmă în mod categoric.

Necesitatea formei scrise nu resultă, decât în mod implicit din textul art. 5 din legea contenciosului administrativ și aceasta nu ca o condițiune de existență a actului de autoritate, ci ca o formalitate procedurală necesară pentru intentarea acțiunilor de contencios, când spune că la cerere se va anexa actul administrativ atacat. Fiind vorba de o formalitate de ordin procedural lipsa ei poate duce cel mult la respingerea acțiunei ca neregulat introdusă, în cazul când ea ar fi fost prescrisă sub sancțiunea nulității recursului, ceea ce este îndoelnic; iar nici de cum la declararea acțiunii ca inadmisibilă, ca nefiind îndreptată în contra unui act de autoritate, cum cere art. 1, ci în contra unui mijloc sau a unei căi de fapt.

Căci independent de dovada scrisă, pe care o poate prezenta reclamantul, actul administrativ poate să existe în unele cazuri, de altfel foarte rare, sub formă de deciziune verbală sau chiar sub formă scrisă, dar Administrațiunea să fi refuzat a da reclamantului vreo dovadă sau confirmare scrisă de existența lui, care ar putea fi dovedită prin alte mijloace.

Acte și fapte nesusceptibile de a fi atacate în mod direct pe calea acțiunilor de contencios administrativ. — Din faptul că actele administrative sunt acte sau deciziuni juridice, rezultă că anumite categorii de acte și fapte săvârșite de administrațiune nu sunt susceptibile de a fi atacate pe calea prevăzută de art. 1 din legea contenciosului și anume:

1. **Faptele materiale administrative.** — Intrucât acestora le lipsește în mod evident voința administrațiunei de a produce un anumit efect juridic, nefiind manifestațiuni de voință făcut cu acest scop și efect. Aceasta cu atât mai mult cu cât obiectul principal al acțiunilor de contencios administrativ este anularea actului ilegal; ori un fapt material, consistând tocmai într'o operațiune executată materialmente, nu mai poate fi anulat; cel mult în cazul când s'ar fi produs daune materiale el poate forma obiectul unei acțiuni în despăgubiri civile, care, întrucât nu este consecința propriu zisă a unui act ilegal, a cărei anulare s'ar cere în principal, este de competență exclusivă a instanțelor de drept comun [1]).

[1]) Vezi supra pag. 167.

2. **Actele și măsurile preparatorii.** — De asemenea nu pot forma obiectul direct al unei acțiuni în contencios administrativ actele și măsurile cu caracter preparatoriu săvârșite de anumite autorități și organe administrative. In adevăr actele administrative, de autoritate, ca și cele de gestiune de altfel, sunt de cele mai multe ori precedate de alte acte și măsuri, cari pregătesc luarea măsurei definitive; aceste acte pregătitoare, prin cari nu se realizează în mod direct vreun efect juridic propriu zis, ci prin care se efectuează numai anumite verificări sau controlări, cum sunt rapoartele, referatele, anchetele, avizele conforme sau nu, somațiuni, puneri în întârziere, etc., sunt acte impuse de cele mai multe ori de lege pentru elaborarea unei deciziuni sau act definitiv, cât mai în conformitate cu interesele generale.

Ele nu sunt manifestațiuni de voință săvârșite în vederea producerii unui efect juridic și nici nu produc prin ele însișisi asemenea efecte; ele sunt numai elemente de determinațiune a voinței autorității, căreia îi revine sarcina de a lua măsura sau deciziunea definitivă, printr'un decret, deciziune ministerială, deliberațiune a unui organ colegial, sau deciziune a vreunui agent administrativ, și numai acestea din urmă sunt actele producătoare de efecte juridice, acte propriu zise de autoritate susceptibile de a fi deferite instanțelor de contencios.

Dar prin faptul că asemenea acte preparatorii nu sunt susceptibile *de a fi atacate în mod direct pe calea unei acțiuni în contencios administrativ, aceasta însă nu înseamnă că ele sunt sustrase cu desăvârșire oricărui control judecătoresc;* din contră, ele sunt susceptibile de a fi *atacate odată cu actul sau deciziunea definitivă dată pe baza lor.*

In adevăr aceste acte preparatorii trebuesc să fie săvârșite și ele în conformitate cu legea: spre ex. la săvârșirea unei anchete, legea poate să impună ca să fie chemați funcționarii respectivi sau anumite persoane pentru a se justifica și da explicațiuni, sau ancheta trebue să fie făcută de un anumit agent administrativ, etc. In asemenea condițiuni legalitatea actelor preparatorii face parte integrantă din legalitatea actului sau a deciziunii definitive. Acest act va fi ilegal, dacă este luat cu omisiunea acestui aviz sau act preparatoriu, sau dacă se sprijină pe acte preparatorii ilegale. In asemenea caz instanța de judecată chemată a examina legalitatea actului definitiv, decret sau deciziune, are nu numai dreptul, dar chiar datoria de a examina legalitatea actelor, pe care se sprijină actul definitiv și de a dispune în caz contrariu anularea lui. Tot ceea ce se poate spune este că aceste acte preparatorii, neconstituind deciziuni juridice propriu zise și neaducând prin ele însile vătămarea drepturilor particularilor,

câtă vreme nu a intervenit deciziunea definitivă, nu pot forma obiectul unei acțiuni directe de contencios. Cu atât mai mult cu cât până ce nu a intervenit această deciziune definitivă, administrațiunea respectivă poate să confirme sau să nu confirme, să aprobe sau să nu aprobe aceste acte, să le anuleze, sau să dispună uneori refacerea lor, să țină sau să nu țină seamă de ele, afară doar de cazul unor avize conforme; dar și în acest caz administrațiunea rămâne liberă de a săvârși sau nu actul, cu singura obligațiune, că dacă hotărăște săvârșirea lui, este obligată a ține seamă de opiniunea dată prin avizul conform [1]).

Curtea noastră de Casațiune a avut numeroase ocaziuni să se ocupe cu recursurile îndreptate în contra unor astfel de acte. Astfel Cas. III, Dec. 189/1914, *Nădejde*, Bul. Cas. 1914, pag. 1476. „Deciziunile Senatului Universitar în conf. cu art. 81 din vechea lege a Inv. superior nu creează drepturi ci numai expectative..., nu pot fi supuse controlului Curței, chemate a statua numai asupra actelor de autoritate"; Cas. III, Dec. 326/1914, *Nădejde*, Bul. Cas. 1914, p. 1611, inadmisibil recursul contra referatului directorului de minister; Cas. III, Dec. 92/1916, *I. Jecu*, Jur. Rom. 1916, p. 231, inadmisibil recursul contra avizului comisiunii de higienă relativ la dărâmarea unui imobil; Cas. III, Dec. 1.832/1922, *D. Marcu*, P. Rom. 1923, I, pag. 133, privitor la avizele comisiunii de distribuție și control pe lângă Ministerul Muncii. Cas. III, Dec. Nr. 787/1923, *Gen. Stavrescu*, Jur. Rom. 1923, pag. 443, inadmisibil recursul direct contra lucrărilor emanate dela comisiuni de examinare; Cas. III, Dec. 1.812/1924, Bul. Cas. 1924, pag. II, pag. 545, inadmisibil contra deciziunilor consiliului superior al magistraturei, când pronunța sancțiuni disciplinare; Cas. III, Dec. 390/1936, *S. Marinescu*, Bul. Cas. 1926, II, 465, împotriva ordinului de a se face o anchetă; Cas. III, Dec. 685/1926, *I. Dumitriu*, Bul. Cas. 1926, II, p. 575, inadmisibil contra ordinului de trimetere în fața comisiunii disciplinare; Cas. III, Dec. 674/1926, *I. Grigorescu*, Pand. Săpt. 1926, pag. 716, contra avizului comisiunii de propuneri și înaintări; în spețe asemănătoare; Cas. III, Dec. 665/933, **I. Nițescu**, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 656. Situațiunea se schimbă însă când este vorba de un tablou de avansări alcătuit de comisiunea respectivă, aprobat de ministru și rămânând definitiv, în cazul când inscripțiunea pe acest tablou constitue o condițiune de avansare ulterioară, a se vedea *R. Alibert* op. cit. pag. 88; — Cas. III, Dec. 63/1929, *Zelinski*, P. Săpt. 1929, pag. 306, Bul. Cas. 1929, I. 554, recursul inadmisibil contra raportului prefecturei pe baza căruia un funcționar a fost pus în disponibilitate; Cas. III, Dec. 6/1932, *D. Ionescu*, Pand. Rom. 1932, III, pag. 2, acțiunea inadmisibilă contra deciziunilor consiliului comunal prin care se modifică planul de sistematizare, înainte de a fi aprobate de autoritatea superioară; Cas. III Dec. 149/1932, *I. Scriban*, Pand. Săpt. 1932, pag. 494, recursul inadmisibil contra resoluțiunii ministeriale prin care se aprobă resultatul unui concurs înainte de a fi apărut decretul regal respectiv; Cas. III, Dec. 493/1933, *Soc. Rom. Americană*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 505, contra proceselor-verbale încheiate de comisiunile de muncă din porturi, înainte de a fi aprobate de Ministerul Muncii; Cas. III, 664/1934, *C. Mulțescu*, Rep. Jur. Adm. 1934, „actul prin care comisiunea me-

[1]) A se vedea în această materie: *An. Teodorescu*, op. cit. tom. I, pag. 380; *R. Alibert*, op. cit. pag. 87.

dicală stabilește gradul de infirmitate al unui particular constitue un aviz cu caracter științific nesusceptibil de a fi atacat în contenciosul administrativ".

Actele cu caracter pregătitor sunt foarte numeroase și variate; ele pot consta în diferite deciziuni, deliberațiuni, avize, referate, rapoarte motivate sau nu, anchete, somațiuni, puneri în întârziere etc., cari constituesc tot atâtea formalități impuse de lege în interes de ordin general, fie referitor la o bună gestiune administrativă, fie la proteguirea intereselor și drepturilor particularilor. Au în special o importanță deosebită următoarele categorii:

a) **Anchetele și rapoartele motivate,** cari au caracterul unor operațiuni de verificare și de controlare a unor fapte și operațiuni, care servesc de bază actelor și deciziunilor administrative propriu zise.

In special rapoartele motivate constituesc o formalitate prevăzută în mod destul de frecuent în viața administrativă fiind destinate a impune administrațiunii obligațiunea de a motiva actele lor, cari în modul acesta pot fi examinate cu mai multă ușurință sub raportul legalității;

b) **Avizul prealabil al unor comisiuni sau autorități administrative,** necesare pentru luarea unor anumite măsuri; spre ex. în conformitate cu art. 208 din legea pentru unificare administrativă din 1924, nulitatea și anularea unor deliberațiuni ilegale ale unui consiliu județean sau comunal nu se pronunță decât în urma avizului delegațiunei județene sau a consiliului administrativ superior; sau înaintarea unui funcționar, care nu se poate face decât cu avizul comisiunilor de avansări etc.;

c) **Avizul conform sau nu, al unor comisiuni de experți tehnici, comisiuni disciplinare, etc....,** cari sunt chemate în general a emite unele păreri de ordin tehnic, sau privitor la valoarea sau capacitatea profesională a unor candidați la funcțiunile publice, cum sunt între altele comisiunile de examen pentru numirea funcționarilor publici, a profesorilor secundari sau universitari etc., sau cum sunt comisiunile de judecată disciplinară a funcționarilor publici, etc.

In ce privește natura juridică a avizului comisiunilor disciplinare a avut loc în doctrina și jurisprudența noastră o importantă controversă datorită unei dispoziții din legea pentru statutul funcționarilor publici, care desemna aceste avize, sub termenul de deciziuni definitive și executorii, și care apoi prin legea pentru contenciosul administrativ art. 3, alin. 2 ar fi urmat să fie sustrase controlului judecătoresc. Asupra acestei chestiuni ne vom ocupa însă în deosebi, când vom cerceta acest art. 3 din legea pentru contenciosul administrativ.

Actele administrațiunilor autonome supuse tutelei administrative, nu sunt acte cu caracter pregătitor. — Actele cu caracter pregătitoriu, trebuesc să fie deosebite de acte care emană dela autoritățile administrative înzestrate cu personalitate juridică proprie și care pentru a putea fi executate trebuesc aprobate sau confirmate de autoritățile superioare. Asemenea acte, după cum am arătat mai sus [1]) nu sunt acte cu caracter pregătitor, întrucât ele sunt adevăratele acte definitive, dar care produc efecte juridice față de terți numai în urma aprobării date de autoritatea superioară.

Eficacitatea lor juridică este deci subordonată aprobării tutelare, care din această cauză nu ar putea fi refuzată pur și simplu fără să constitue o vătămare a drepturilor acestor persoane juridice, mai cu seamă când legea nu ar conferi autorității tutelare decât dreptul de a verifica legalitatea și nu și oportunitatea actului respectiv. De aceea de cele mai multe ori legile administrative prevăd anumite termene, în care organele tutelare sunt obligate să se pronunțe, după expirarea căruia lipsa de pronunțare este considerată ca o confirmare și actul devine executoriu [2]). Inainte însă de a fi intervenit această aprobare sau cel puțin să fi expirat termenul în care autoritatea tutelară ar fi fost obligată să aprobe actul, particularul interesat nu ar putea ataca asemenea acte, întrucât ele nu-i pot produce nici o vătămare de drepturi.

Obligativitatea avizelor conforme. — Prin asemenea avize se emite o părere, o apreciere, judecată, etc., care este obligatorie pentru Administrațiune în sensul că aceasta în deciziunea pe care o dă, este obligată de a ține seamă de părerea emisă. Dar aceasta nu înseamnă că Administrațiunea este obligată a proceda la luarea măsurei respective; ea rămâne liberă să o ia sau nu și numai în cazul când o săvârșește este obligată să se conformeze sau să nu o depășească [3]), căci în caz contrariu deciziunea nu ar mai fi opera Administrațiunii.

In asemenea condițiuni responsabilitatea Administrațiunii și libertatea ei de deciziune, nefiind cu nimic micșorată prin acest fapt, nu socotesc întemeiate unele păreri, după care asemenea avize ar

[1]) A se vedea supra, pag. 133.

[2]) In acest sens art. 158, al. final al legii Administrativă din 27 Martie 1936.

[3]) In acest sens: *Ranelletti*, op. cit. pag. 120: „Obligațiunea de a urma părerea înseamnă că autoritatea administrativă nu poate să ia o măsură pozitivă diferită de aceea indicată de organul consultativ în părerea sa. Dar ea poate să nu ia nicio măsură pozitivă. Pentru aceeași rațiune și încă cu mai multă dreptate, în materie disciplinară poate să dea funcționarului o pedeapsă mai mică decât aceea indicată în părere".

In același sens: *P. Negulescu*, Tratat de drept ad-tiv, ed. IV, tom. I, pag. 581.

constitui o încălcare a principiului constituțional al autonomiei și responsabilității Administrațiunii și în special a responsabilității miniștrilor.

Uneori însă, Administrațiunea este obligată a lua măsuri într'un sens sau altul în urma elaborării unui aviz conform; aceasta se întâmplă de obiceiu atunci când Administrațiunea este obligată prin lege ca în cazul când nu vrea să ia o măsură în conformitate cu avizul emis, să respingă în mod motivat săvârșirea actului respectiv. In aceste condițiuni Administrațiunea nu ar putea păstra un timp nedefinit tăcerea sau să persiste în refuzul, sau în abținerea ei, căci în acest caz refuzul acesta ar constitui o respingere nemotivată, ceea ce îndreptățește în mod necontestabil pe cei interesați să atace în contencios acest refuz ca constituind un act ilegal [1]).

3. **Ordinele și Instrucțiunile de serviciu.** Ordinele și instrucțiunile de serviciu, cari atunci când se referă la o categorie întreagă de funcționari publici poartă denumirea de circulări, nu constituesc deciziuni sau acte juridice, fie că ele nu sunt luate în vederea unui efect juridic, fie că autoritatea dela care emană, nu avea calitatea de a face astfel de acte. Ele nu au decât valoarea unor indicațiuni sau instrucțiuni mai mult sau mai puțin obligatorii, pe care autoritățile superioare le adresează celor inferioare în vederea aplicării legilor sau regulamentelor, invitându-le a lua sau nu anumite deciziuni sau măsuri; față de particulari, ele nu produc prin ele însă-și niciun efect juridic și ca atare recursul în contra lor este inadmisibil, ele neputând produce din această cauză nicio vătămare a drepturilor particularilor..

Numai deciziunile, pe care autoritățile le iau pe baza lor sunt acelea, care pot produce vătămarea drepturilor particularilor și numai ele în consecință pot fi deferite instanțelor de contencios administrativ.

In acest sens: Cas. I, Dec. 519/1914, *C. F. R. cu El. Anton*, Bul. Cas. 1914, pag. 489. „Instrucțiunile și ordinele de serviciu date de Dir. C. F. R., subalternilor săi, neavând caracterul unor legi obligatorii nu pot fi atacate cu recurs în Casație, pe motiv de violare sau rea interpretare". Cas. III, Dec. 167/1919, *Papadopol Cal.*, Curierul Judiciar 1920, pag. 522. „Ordinul prin care Ministerul de Domenii recomandă unei comisiuni județene un anume mod de a proceda și interpreta legile, nu poate fi considerat ca un act administrativ de autoritate"...

Prin Dec. Cas. III Nr. 1.439 din 1935 *P. Brătulescu*, Pand. Săpt. 1926, pag. 39. Curtea de Casație admite recursul îndreptat deopotrivă, atât în contra refuzului Ministerului Sănătății de a elibera o autorizare de instalație a unei distilerii de

[1]) In speță asemănătoare: Cas. III, după div. Dec. 128/1927, *D. Barnoschi*, P. Săpt. 1927, pag. 188.

alcool, cât şi contra Ministerului de Finanţe, care după ce eliberase brevetul necesar intervenise printr'o adresă la Ministerul Sănătăţii să nu mai dea curs cererilor de acest fel.

Consiliul de Stat francez într'o bogată jurisprudenţă confirmă în general acelaş mod de a vedea. Totuşi în unele cazuri şi sub o formă deturnată a considerat admisibil recursul direct în anulare contra unor astfel de circulări şi anume când întrunesc două condiţiuni: când circulara atacată nu constituia numai o simplă instrucţiune de serviciu, ci în realitate ascundea sub acea formă o deciziune adevărată, ori avea un carater general regulamentar; şi când reclamantul era un funcţionar membru al instituţiunii respective, căruia numita circulară îi aducea prejudiciu. Recursul în contra unor astfel de circulări este cu atât mai admisibil cu cât o administraţiune conştiincioasă se poate considera legată de dispoziţiunile acestor circulări, care pot căpăta astfel caracterul unor adevărate regulamente. Spre ex.: „Ministrul prin o circulară ceruse Administraţiunilor subordonate să nu facă propuneri de înaintare decât pentru acei funcţionari care trebuiau să poseadă alte titluri, decât cele cerute de regulamentul respectiv; această circulară modificând astfel regulamentul prejudicia drepturile funcţionarilor respectivi care sistematic puteau fi respinşi dela înaintare". Dec. *Rossi*, C. Et. 1911. A se vedea asupra acestor chestiuni: *G. Jèze*, Nature et régime juridique des instructions de service, Revue de droit public 1906, pag. 246 şi *J. Jacques Chevalier*, L'instruction de service et le recours pour excès de pouvoir, thèse, Nancy, 1924.

§ 2. *Actele de autoritate emană dela autorităţile administrative*

După cum am arătat mai sus, ceea ce deosebeşte un act administrativ de celelalte acte juridice cu un cuprins asemănător săvârşite de alte organe sau chiar de particulari, este în primul rând natura organului dela care emană. Actele administrative sunt în consecinţă acte juridice, care emană dela autorităţile care după legislaţiunea unui Stat au caracterul de organe administrative.

Cu alte cuvinte criteriul, care predomină în caracterizarea acestor acte nu este criteriul material, ci cel organic şi formal după natura organului, dela care emană, indiferent de obiectul lor. Astfel regulamentul este considerat act administrativ, deşi prin el se formulează reguli juridice generale întocmai ca şi într'o lege; iar pe de altă parte sunt unele legi, care prin cuprinsul lor sunt asemănătoare actelor administrative, cum sunt spre ex.: legile prin care se aprobă împrumuturi, se acordă recompense naţionale, se fac declaraţiuni de utilitate publică şi care totuşi sunt socotite drept acte legislative.

Aceasta cu drept cuvânt, întru cât dreptul positiv nu s'a preocupat nicăieri în a determina noţiunea materială a acestor acte; el s'a mulţumit numai a determina organele de autoritate publică corespunzând celor trei puteri ale Statului legiuitoare, executivă şi

judecătorească și de a determina modul lor de activitate; în consecință actele săvârșite de aceste organe au în mod firesc caracterul organului dela care emană.

Noțiunea materială a actelor săvârșite de aceste organe este rezultatul elaborațiunii doctrinale și nu poate fi ținută în seamă decât în măsura și în cazurile excepționale, când dreptul pozitiv o admite și o recunoaște.

In consecință, deși din textul legei pentru contenciosul administrativ nu reiese dacă legiuitorul a înțeles să se refere în mod exclusiv numai la noțiunea formală a actului administrativ, acțiunile de contecios nu pot să fie îndreptate în principiu decât în contra actelor care emană dela autoritățile administrative ale Statului, neputând fi îndreptate contra *actelor parlamentare sau legislative* sau în contra *actelor judecătorești* [1]).

I) **Actele legislative și parlamentare.** — Sunt excluse din competența instanțelor de contencios administrativ actele cu caracter legislativ, chiar în cazul când nu ar fi adevărate legi, ci acte administrative în formă de lege; de asemenea sunt excluse chiar actele cu caracter nelegislativ ale Parlamentului, cum ar fi regulamentul lui de funcționare, sancțiunile disciplinare aplicate membrilor lui, actele de poliție, actele juridice ale comisiunilor parlamentare, etc. Activitatea puterii legiuitoare nu este susceptibilă de a fi pusă sub controlul puterii judecătorești, decât sub raportul constituționalității legilor, și în fața instanțelor determinate de Constituțiune. De asemenea nu pot fi susceptibile de atac în contencios actele autorităților parlamentare, săvârșite în această calitate și în exercițiul funcțiunilor lor de putere constituțională, cum ar fi spre exemplu: actele de poliție ale Președinților corpurilor legiuitoare [2]).

---

[1]) In dreptul francez și italian, noțiunea formală a actului administrativ supus jurisdicțiunii de anulare a Consiliului de Stat, este în mod categoric și exclusiv, avută în vedere de dreptul pozitiv. Astfel art. 9, al legii din 24 Mai 1872 asupra Consiliului de stat francez declară că: „Consiliul de stat hotărăște în mod suveran asupra recursurilor în materie de contencios administrativ...., îndreptate în contra „actelor diverselor *autorități administrative*". De asemenea art. 26 al legii asupra Consiliului de stat italian admite recursul în contra „actelor și măsurilor unei autorități administrative sau unui corp ad-tiv deliberant".

[2]) In acest sens: Cas. III, S. U. Dec. 34/1927, *Teodor Petrof*, P. Săp. 1927, pag. 621. „Puterea judecătorească nu poate impieta asupra prerogativelor puterii legiuitoare și examina dacă compunerea corpurilor legiuitoare s'a făcut sau nu din cetățeni român". C. Apel III, București, Dec. 129/1933. Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 772, ordinul Președintelui Camerei de a se interzice accesul în localul susnumitei adunări...., este supus controlului exclusiv al Adunării plenare ce prezidează".

La această regulă Jurisprudența Curții de Casațiune admite două derogări importante: în ce privește bugetul general al Statului și în ce privește actele de autoritate sau gestiune ale Președintelui Camerei sau Senatului.

a) In ce privește *bugetul general al Statului*, se știe că doctrina îl consideră cu drept cuvânt, un act administrativ în formă de lege; și încă prin faptul că în sistemul constituțional român el este votat numai de Cameră și nu și de Senat ca orice altă lege, el nu este considerat nici măcar din punct devedere formal ca o lege propriu zisă. Totuși nu-i mai puțin adevărat că deși votat numai de Cameră, bugetul este o lege sau cel puțin un act parlamentar și ca atare el nu poate fi susceptibil de a fi atacat înaintea instanțelor de contencios administrativ, care nu pot să-l cenzureze și să-i anuleze vreo dispoziție.

Totuși în unele cazuri Jurisprudența Curții de Casațiune a declarat ilegale unele acte ale Administrațiunii săvârșite în executiunea unei legi bugetare sau aprobate de ea și a dispus anularea acestora în cazul când ar fi vătămat drepturile particularilor. Această jurisprudență s'a format cu privire la suprimarea pe cale bugetară a unor funcțiuni create prin legile de organizare a serviciilor publice, sau la micșorarea sau suprimarea unor alocațiuni de salarii, diurne, indemnizațiuni de scumpete, prevăzute prin o lege propriu zisă, votată de ambele corpuri legiuitoare.

In fața acestui conflict între o lege organică și o lege bugetară, Jurisprudența a dat precădere legii organice și în consecință a declarat ilegale actele săvârșite de Administrațiune și întemeiate numai pe dispozițiunile vreunei legi bugetare. Incât sub forma censurării unor acte administrative întemeiate pe dispozițiunile legii bugetare s'a ajuns la înlăturarea actului parlamentar, care e bugetul, atunci când venea în conflict o lege organică propriu zisă.

Astfel avem Cas. III, după divergență, Dec. 1.626 din 16 Octomvrie 1935, *A. Stănescu*, nepublicată și prin care se confirmă anularea unui jurnal al Consiliului de miniștri de către instanța de fond, pe considerațiunea că „deși dispozițiunile acestui jurnal au fost menținute prin art. 18, al. 8 al legii bugetare din 1933, totuși această împrejurare nu poate acorda numitului jurnal puterea de a înlătura dispozițiunile din legea ordinară dela 1919...., deoarece o lege bugetară fiind votată numai de Adunarea deputaților nu poate înlătura prevederile unei legi ordinare, care este întărită de votul ambelor adunări legiuitoare".

De altfel Curtea de Casațiune are o veche jurisprudență în acest sens. Astfel Cas. I, Dec. 588/ 914, *Al. Stoica*, Bul. Cas. 1914, pag. 562. „Bugetul fiind un program de veniturile și cheltuielile Statului întocmit pe temeiul legilor organice nu poate atinge drepturile funcționarilor publici consacrate prin acele legi". In același sens: Cas. I, Dec. 631/1915, *P. Georgescu*, Bul. Cas. 1915, pag. 578; Cas. I 632/1915, *Pesacov*, Jur. Rom. 1916, pag. 6. Cas. I, Dec. I 1.622/1928

St. Ganțea, Bul. Cas. 1928, II, 164. Cas. III, Dec. 606 din 1934, *G. Zamfirescu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1686: „Motivul că bugetul e act legislativ nu se poate invoca pentru prima oară în Casație, și chiar dacă s'ar fi invocat la instanța de fond ar fi fost nefondat, deoarece actul administrativ se examinează față de legile în vigoare iar nu față de buget".

Cas. III, Dec. 1908/1934, *Fr. Fischer*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 342. „Astfel că una din acest secțiuni și postul de medic șef definitiv nu putea fi desființat pe cale bugetară".

Din contră, dacă legea de organizare o prevede postul poate fi desființat pe cale bugetară: Cas. III, Dec. 674/ 921, *G. Tomescu*, P. Rom. 1922, III, pag. 78.

b) In ce privește *Actele Președintelui Camerei sau Senatului*, jurisprudența noastră are o soluțiune asemănătoare. Președinții Camerei și ai Senatului constituesc fără îndoială organe în afara cadrului administrațiunii, ei fiind organe parlamentare. In consecință actele făcute de dânșii nu sunt susceptibile de a fi controlate de instanțele de contencios, întru cât nu sunt acte care emană dela o autoritate administrativă. Alături însă de organele parlamentare există o serie de birouri și servicii administrative compuse din funcționari de carieră, și care îndeplinesc un rol de pură activitate biurocratică fără legătură cu exercițiul funcțiunii parlamentare. Inalta Curte de Casație socotește că actele săvârșite de Președinții corpurilor legiuitoare în calitatea lor de șefi ai acestor servicii pot fi adevărate acte administrative supuse controlului judecătoresc, întru cât în această calitate ei îndeplinesc însărcinări de organe administrative propriu zise. Faptul că atât art. 107 din Constituțiune cât și art. 1 din legea contenciosului ad-tiv ne vorbește numai de acte de autoritate, neutilizând ca legile franceze și italiană relativ la competența Consiliului de Stat, expresiunea de acte sau măsuri ale autorităților administrative sau corpurilor administrative deliberante, a ușurat această interpretare largă a Curții noastre de Casațiune, putând ține în acest caz seamă de criteriul oarecum material de distincțiune actelor administrative și anume de acte săvârșite în vederea organizării și funcționării serviciilor publice cu caracter administrativ.

In acest sens: Cas. III, Dec. 1.477/1925, *M. Costandache*, P. Săp. 1925, pag. 666, privitor la revocarea unui funcționar al biurourilor. Ulterior însă acestei jurisprudențe legea pentru conteciosul administrativ în art. 3, al. final declară că „Actele administrative de autoritate și gestiune ale Președintelui Senatului și Adunării deputaților sunt supuse controlului exclusiv al Adunării plenare a corpului legislativ ce presidează". Prin acest articol se urmărea sustragerea tocmai a actelor de categoria celui de mai sus controlului instanțelor de contencios.

Acest alineat al art. 3 însă, care a dat naștere la desbateri parlamentare mai ample, a fost însă declarat neconstituțional de Inalta Curte în Secțiuni Unite, statornicindu-se jurisprudența în acest sens. Cas. Secț. Un. Nr. 28/1929,

M. Totirescu, Pand. Săpt. 1929, pag. 557, privitoare la punerea în retragere a unui funcționar; Cas. S. U., Dec. 61/1934, *V. Gabrielescu*, Jur. Rom. 1934, pag. 82, privitoare la retrogadarea unui funcționar al Camerei Deputaților.

II) **Actele autorităților judecătorești. Acte administrative cu caracter jurisdicțional.** — Este dela sine înțeles că actele jurisdicționale nu sunt susceptibile de a fi atacate pe calea contenciosului administrativ, deschisă de lege numai pentru atacarea actelor administrative de autoritate. Aceasta este adevărat nu numai pentru actele săvârșite de organele puterii judiciare, dar și pentru actele săvârșite de anumite jurisdicțiuni, care nu fac parte propriu zis din puterea judecătorească [1]).

De asemenea și actele, prin care unii din agenții administrativi colaborează la exercitarea funcțiunii judecătorești propriu zise, cum sunt procesele-verbale de contravenționale sau actele prin care se aplică amenzi, sau actele de execuțiune ale deciziunilor definitive judecătorești, nu sunt susceptibile de a fi atacate pe calea contenciosului ad-tiv mai cu seamă că legile, cari autorizează săvârșirea unor astfel de acte stabilesc și căile de atac judecătorești prin cari pot fi atacate de cei interesați [2]).

Chiar actele emanând dela organele judecătorești, dar prin care acestea nu săvârșesc acte propriu zise de jurisdicțiune în sensul material al noțiunii, ci acte de administrație, nu sunt susceptibile de atac în contencios, în cazul când ar fi supuse unor căi de reformațiune judecătorească [3]).

[1]) Cas. III, Dec. 367/1933, *Maria Baranga*, Rep. Jur. Adm., pag. 512. „Nici hotărîrile comitetului agrar, nici măsurile luate de organele prevăzute de lege pentru executarea lor nu sunt susceptibile de a fi cenzurate de contenciosul administrativ, nefiind acte administrative de autoritate".

[2]) Cas. III, Dec. 453/1927, *Csete Bella*, P. Săp. 1927, pag. 710. „Când legi speciale dau în căderea unei autorități administrative dreptul de a constata contravențiile la lege și de a aplica amenzi, deciziunile de condamnațiune nu pot fi considerate acte ad-tive de autoritate". Cas. III, Dec. 1.077/1928, *V. Budescu*, Pand. Săpt. 1929, pag. 226. „Considerând că decizia de reîntegrare având drept cauză generatoare însăși deciziunea Curții de Apel, nu constituia un act de inițiativă din partea unei autorități ad-tive, ci un act de executare a unei hotărîri judecătorești, nefiind un act ad-tiv de autoritate". Cas. III, Dec. 1.166/1925, *R. Bernstein*, Bul. Cas. 1925, II, p. 385. „Actul săvârșit de organele Casei Centrale a împroprietăririi..., este un act de executare de natură judiciară, iar nu un act ad-tiv de autoritate".

[3]) Cas. III, Dec. 860/1930, *G. Bonciu*, P. Săp. 1930, pag. 593, referitoare la dispoziția consiliului de război al Corp. III Armată, prin care s'a interzis recurentului dreptul de a mai pleda în fața acelei instanțe, fiind un act de jurisdicție dat de consiliul de război ca instanță de judecată, cu atât mai mult cu cât „codul justiției militare a organizat căi speciale de atac contra hotărîrilor consiliilor de război". In o specie asemănătoare: Cas. III, Dec. 133/1916, *C. Ionciovici*, Jur. Rom. 1916, pag. 265.

Din contră actele emanând dela Ministerul de Justiție, având drept obiect administrațiunea, nu distribuțiunea justiției, cum sunt deciziunile și decretele privitoare la numirile, transferările, avansările magistraților sau privitoare la anumite sancțiuni disciplinare, sunt în mod incontestabil acte administrative de autoritate supuse contenciosului administrativ. Același caracter îl au și deciziunile emanând dela unele autorități judecătorești, având același obiect, față de anumiți agenți sau funcționari aparținând serviciilor de administrațiune de pe lângă instanțele judiciare [1]), cu atât mai mult când este vorba de deciziunile anumitor autorități cu caracter ad-tiv, în legătură cu Administrațiunea justiției, cum sunt: deciziunile consiliului superior al penitenciarelor [2]).

Chestiunea este mai dificilă și mai complicată, atunci când este vorba dn un *act administrativ cu caracter jurisdicțional.*

Atât doctrina cât și jurisprudența română [4]), recunoaște în mod categoric existența acestei categorii de acte emanând dela autoritățile administrative și care totuși nu sunt susceptibile de a fi atacate pe calea acțiunilor de contencios administrativ; dificultatea provine mai cu seamă din faptul că noțiunea și criteriile de distincțiune ale acestor acte nu au fost îndestul de precizate pentru a putea în mod netăgăduit să cunoaștem când actul săvârșit de administrațiune are acest caracter [5]).

Actul administrativ jurisdicțional este în primul rând un act care emană dela un agent, dela o autoritate sau o comisiune, care are în mod neîndoelnic caracterul unor autorități administrative, făcând parte din Administrațiunea Statului, spre ex.: administrator financiar, comisiunea de recensământ fiscal, consiliul de administrațiune al Casei pensiunilor, miniștri etc...., încât din punct de vedere organic și formal aceste acte au în mod netăgăduit caracterul unor acte administrative.

---

[1]) C. Apel II Chișinău, Dec. 3/1928, *I. Mănescu*, Bul. Curților Apel 1928, pag. 185. „In ce privește privigherea notarilor publici în Basarabia, președintele Curții de Apel Chișinău are un rol pur administrativ, distinct de rolul judecătoresc, ca atare acțiunea în contencios contra unei măsuri disciplinare este admisibilă".

[2]) Cas) III, Dec. 92/1935, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 914. „Procesul-verbal al Consiliului superior al penitenciarelor prin care s'a anulat eliberarea condiționată a unui deținut într'un penitenciar, este un act ad-tiv de autoritate".

[3]) Vezi: *An. Teodorescu*, op. cit. tom. I, pag. 377. *P. Negulescu*, op. cit. ediția IV, tom. I, pag. 294.

[4]) *R. Benișache*, Actele administrative jurisdicționale, Pand. Rom. 1935, I, pag. 34. *G. D. Dumitrescu*, Actele administrative de autoritate și actele administrative jurisdicționale, P. Rom. 1934, I, 141.

[5]) Vezi supra pag. 28.

Ele nu au caracterul de acte jurisdicționale, decât prin cuprinsul și mai ales prin caracterele lor, în sensul că prin ele se tranșează uneori o contestațiune de ordin juridic, sau se recunosc sau se lichidează unele drepturi, sau se constată anumite fapte, infracțiuni sau contravenționi etc., și această constatare se face cu forța de *adevăr legal.* Se atribue cu alte cuvinte acestor deciziuni în o oarecare măsură caracterul irevocabil al actelor jurisdicționale, în sensul că odată săvârșite, ele nu mai pot fi anulate și mai cu seamă modificate nici de autoritățile dela care emană și nici de cele superioare în exercițiul dreptului lor de control întocmai după cum o instanță judecătorească, care a închis desbaterile printr'o sentință definitivă, este considerată că s'a desesizat de afacere și nu mai poate reveni ea însă-și asupra deciziunii date. Acest caracter stabil al actului săvârșit de adiministrațiune rezultă numai în măsura în care prin lege se institue o cale judecătorească de atac a unui astfel de act, la care trebue să recurgă atât particularul cât și Administrațiunea, în cazul când aceasta nu ar fi mulțumită cu deciziunea primă.

In lipsa unei asemenea căi judecătorești de atac, actul Administrațiunii, chiar fiind declarat definitiv și executoriu, este și rămâne un act administrativ de autoritate susceptibil de a fi censurat pe calea recursului în contenciosul administrativ. Căci în sistemul constituțional român, unde prin articolele 103 și 107 din Constituțiune se urmărește pe de o parte ca actele jurisdicționale să fie supuse prin casare controlului unei instanțe superioare judecătorești, care să le cerceteze din punct de vedere al aplicării legii, iar pe de altă parte ca și actele administrative vătămătoare ale drepturilor particularilor să fie supuse controlului puterii judecătorești, nu s'ar putea concepe existența unei categorii de acte sustrase oricărui control judecătoresc sub o formă sau alta, decât cele prevăzute în mod strict de Constituțiune prin art. 107, al. final.

Ori, calea recursului în casare prevăzută de art. 103 din Constituțiune nefiind destinată decât controlului diverselor jurisdicțiuni, pentru controlul actelor organelor ad-tive, nu rămâne decât calea conteciosului administrativ, bineînțeles atunci când este vorba de un act de autoritate.

In concluziune existența actelor ad-tive cu caracter jurisdicțional este subordonată existenții *unei căi judecătorești speciale de atac,* instituită de lege în contra acestor acte. Ceea ce face ca întocmai ca și atunci când este vorba de acte administrative, deferite spre judecare unor jurisdicțiuni speciale administrative, adică supuse tot unor căi de atac judecătorești, să ne găsim în ambele cazuri în fața unor acte sustrase competenței instanțelor de Contencios ad-tiv prin

faptul că reclamantul are la îndemână o altă cale de atac *paralelă* instituită de lege.

Ori cazurile și condițiunile de existență ale recursului paralel și mai ales chestiunea de a ști, când ne găsim în fața unui adevărat recurs judecătoresc, le vom studia într'un capitol viitor, și anume, când vom studia cauzele sau finele de neprimire ale acțiunilor de contencios administrativ.

Actele autorităților publice secundare, stabilimente publice, regii publice comerciale, servicii publice concesionate. — Pe lângă autoritățile administrative politico-teritoriale, cum sunt Statul, județul, comuna mai au netăgăduit caraterul de autorități administrative ale căror acte sunt susceptibile de a fi atacate pe calea contenciosului administrativ și celelalte stabilimente publice, precum și regiile publice comerciale, care nu sunt altceva decât servicii publice organizate și conduse de Stat în mod direct, prin agenții lui, dar cu o organizare economică și financiară specială și autonomă.

Astfel: C. Apel II Cernăuți: Dec. 122/1926, *Fondul religionar al Bucovinei*, P. Săpt. 1926, pag. 811; Fondul bisericesc religionar din Bucovina are personalitate juridică de drept public". C. Apel II Buc. Jurnalul 1.938/1931, *C. Malcoci*, Dreptul, 1931, pag. 164, „Casa autonomă a monopolurilor este un serviciu public, iar funcționarii ei se pot conform art. 1 din legea contenciosului ad-tiv". Cas. III, Dec. 269/1933, *H. Hacicor*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 10 și Cas. S. U. Dec. 20 din 1935, *N. Nubert*, Pand. Săpt. 1935, pag. 479, prin care se recunoaște că Regia autonomă C. F. R. este o administrațiune publică. Cas. III, Dec. 885/1933, *R. Ghezzo*, Rep. Jur. Adm., pag. 1084, prin care se recunoaște că funcționarii Regiei aut. U. C. B. sunt funcționari publici. Idem Cas. III, Dec. 1.085/1933, *P. Calvocorescu*, Curierul Jud. 1933, pag. 527.

Din contră când administrațiunea nu-și mai exploatează în regie serviciile sale publice și le concesionează unui particular, atunci raporturile și conflictele, care se nasc între acesta și funcționarii săi sau ceilalți particulari, numai aparțin contenciosului administrativ, ci celui judecătoresc de drept comun [1]).

De asemenea, actele săvârșite de reprezentanții stabilimentelor de utilitate publică, cari fiind persoane juridice creiate din inițiativă privată nu se încadrează în noțiunea de serviciu public, nu sunt acte administrative și ca atare nu sunt susceptibile de a fi atacate pe calea contenciosului administrativ.

In acest sens: Cas. III, Dec. 323 din 1924, *Dr. P. Căplescu*, P. Rom. 1924, I, 109, privitoare la Epitropia Așezămintelor Brâncovenești. Cas. III, Dec. 812 din 1927, *St. Drăgoescu*, relativ la Epitropia Bisericii Madona-Dudu; Cas. II, Dec. 600/1930, *Eforia Spitalelor Civile*, P. Săpt. 1931, pag. 122, relativ la Eforia Spitalelor Civile. In contra acestei soluțiuni: Cas. III, Dec. 727 din 1926, *G. Belu*,

[1]) In acest sens: *Bonnard*, Contrôle jurid. pag. 26.

Jur. Gen. 1927, pag. 265, prin care se consideră implicit Eforia Spitalelor Civile drept autoritate administrativă și Cas. III, Dec. 1.036/1931, *M. Stancov*, Pand. Săp. 1931, pag. 535, prin care se spune că funcționarii Epitropiei Sf. Spiridon din Iași, au drept de a se plânge la Contencios. Cred că aceste două deciziuni din urmă nu corespunde principiilor juridice arătate mai sus. Cas. III, Dec. 1.350/1931, *Dr. I. Tomescu*, P. Săpt. 1932, pag. 211, consideră că funcționarii Asociațiunei patronale nu au calitatea de funcționari publici.

Cu atât mai mult actele emanând dela diverse instituțiuni creiate din inițiativă privată nu au caracterul de administrative. Cas. III, Dec. 675/1926, *Traubeatz*, B. Cas. 1926, p. II, pag. 571, privitoare la Corporațiunea comunității israelite din Sighet. Cas. II, Dec. 3/1931, *Sworokowska*. P. Săpt. 1931, pag. 350, p. I, privitoare la Cassa de Economie a orașului Suceava.

§ 3. *Actele de autoritate sunt acte cu caracter unilateral și executoriu săvârșite în vederea organizărei și funcționărei serviciilor publice*

Actele de autoritate sunt acte juridice cu caracter unilateral și executoriu. Am arătat că ceea ce caracterizează în mod esențial un act de autoritate este faptul că administrațiunea înțelege să obțină anumite efecte juridice printr'o manifestațiune unilaterală de voință, care constitue în acest mod un act juridic cu caracter unilateral și executoriu. Administrațiunea, spre deosebire de particulari fiind o autoritate publică deținătoare a acelei puteri de voință și de comandament, care este suveranitatea, are posibilitatea de a săvârși asemenea acte, bucurându-se de privilegiul deciziunii prealabile și al execuțiunii din oficiu; în baza acestui privilegiu, ea are posibilitatea de a emite deciziuni producătoare de efecte juridice, chiar dacă nu sunt urmate de o acceptare din partea particularilor și pe care poate să le execute chiar în contra voinței lor.

Din această cauză aceste acte au în mod fatal caracterul unor *declarațiuni unilaterale de voință*, pentru că din momentul ce s'ar subordona eficacitatea lor juridică acceptării lor de către particulari ne-am găsi în fața unor acte cu caracter contractual, care nu sunt acte de autoritate.

Administrațiunea are putința de a interveni prin asemenea acte chiar în domeniul unor raporturi contractuale, când asemenea intervențiune este făcută, nu în aplicațiunea vreunui contract sau în aplicațiunea clauzelor lui, ci în virtutea unor atribuțiuni pe care le deține direct dela lege în *calitate de putere publică* și în vederea satisfacerii intereselor generale și publice, a căror privighere este în sarcina ei [1]).

---

[1]) A se vedea: *R. Alibert*, op. cit., pag. 81: „Nu trebue să se confunde execuțiunea contractului cu deciziunile pe care puterea publică le ia în cursul acestei

Pe de altă parte Administrațiunea lucrează pe cale de autoritate în special atunci când urmărește organizarea și funcționarea serviciilor publice, a căror continuitate și permanență este absolut necesară vieții sociale. Din această cauză regimul juridic al actelor săvârșite de ea este în mod firesc alcătuit în cea mai mare parte din o serie de reguli speciale, care sunt destinate a pune Administrațiunea în situațiune de a învinge dificultățile, ce s'ar ivi în calea ei. Ori, printre aceste reguli figurează și aceia a caracterului executoriu pe care poate să-l dea manifestărilor ei de voință unilaterală și care caracterizează ca atare actul de autoritate față de celelalte acte ale Administrațiunii.

§ 4. *Exemple de acte de autoritate după deciziunile jurisprudenței*

Pentru un foarte mare număr de acte săvârșite de Administrațiune, după criteriile care au fost adoptate de doctrină și jurisprudență și expuse mai sus, distincțiunea între actele de autoritate și de gestiune este destul de ușoară, fără posibilitate de controversă. Pentru alte cazuri distincțiunea este relativ destul de dificilă și a dat naștere la numeroase ezitări și controverse. Vom semnala mai jos câteva din cazurile mai importante.

Astfel pe lângă deciziunile privitoare la actele de execuțiune ale reformei agrare, la refuzul de a se plăti salariul, pensiunea sau indemnitățile aferente, la actele de aprobare sau anulare ale unei licitațiuni publice, despre care ne-am ocupat mai sus (pag.. 159 și urm.), și cu care ocaziune am arătat că jurisprudența noastră a fost nesigură și șovăelnică, mai avem o sumă destul de numeroasă de deciziuni relativ la caracterul actului ad-tiv. Astfel sunt considerate drept acte de autoritate:

1. Actele de rechiziționare sunt acte de autoritate, Cas. III, Dec. 618/1927. *Dr. O. Bernat*, P. Săpt. 1927, pag. 756; Cas. III, Dec. 285/1928, *Marossy*, P. Săpt. 1928, pag. 734; Cas. III, Dec. 596/1928, P. Săpt. 1928, pag. 595; Cas. III, Dec. 737 din 1928, P. S. 1928, p. 664; după ce prin alte deciziuni le considerase acte jurisdicționale Cas. III Dec. 7/1927, *Ilie Rău*, Jur. Rom. 1927, pag. 232.

2. Actul de renunțare la expropriere, al declarării de utilitate publică a exproprierii unui imobil făcut de primărie, sunt acte de autoritate, Cas. III, Dec

---

executări, nu prin aplicațiunea contractului, ci în virtutea puterilor de poliție pe care le deține în acest scop dela legi și regulamente. Recursul pentru exces de putere este posibil în contra acestor deciziuni, pentrucă ele au caracterul unor acte unilaterale săvârșite, în afara raporturilor contractuale prin aplicațiunea textelor generale care le autorizâ".

Aceiași concepțiune o întâlnim și în Dec. 1.784 din 1930, Cas. III, *Soc. Gaz Metan*, Jur. Rom., 1931, pag. 68. „Considerând că Ministerul de Industrie s'a comportat ca autoritate publică care își impune voința sa în executarea unor dispoziții de interes obștesc, iar nu ca parte contractantă etc....". Cas. S. Un. Dec. 35/1930, *St. Nestor*, Jur. Rom. 1930, pag. 282.

6/1932, D. Ionescu, P. Rom. 1932, III, pag. 2; Cas. III, Dec. 71/1931, *E. Dobriceanu*, P. Săpt. 1931, pag. 354; Cas. Secț. Un. Dec. 60/1930, *M. Dulberger*, P. Săpt. 1931 pag. 147.

3. Ordinul Ministerului către o primărie de a se șterge un individ din registrul de naționalitate, act de autoritate, Cas. III, Dec. 264/1935, *Degenfeld*, Rep. Jur Adm. 1935, pag. 2241.

4. Înlocuirea unui epitrop al unei biserici ales și confirmat ca atare, act de autoritate și nu act de tutelă, Cas. III, Dec. 160/1913, *Andronescu*, Bul. Cas. 1913 pag. 799.

5. Ordonanța de dărîmare a unui imobil insalubru, Cas. III, Dec. 473/1913 *Grossman*, Bul. Cas. 1913, pag. 2.369. Cas. III, Dec. 99/1916, *A. Chintescu*, Jur. Rom 1916, pag. 232.

6. Retragerea unui brevet de debitant al regiei, Cas. III, Dec. 480 din 1913 *I. Vâlceleanu*, Bul. Cas. 1913, pag. 2375.

7. Actul primarului de a interzice funcționarea unui motor de fabrică în baza puterilor lui de poliție, Cas. III, Dec. 379/1914, *S. Teodorescu*, Bul. Cas. 1914, pag. 1661.

8. Inchiderea unor drogherii, Cas. III, Dec. 286/1913, *I. Morariu*, Bul. Cas. 1913, pag. 1.479; Cas. III, Dec. 687/1916, *I. Morariu*, Jur. Rom. 1916, pag. 314.

9. Disolvarea unui consiliu comunal, Cas. III, Dec. 883/928, *I. Teianu*, P. Săpt. 1929, pag. 40.

10. Interzicerea intrării în abatoriu, Cas. III, Dec. 1.159/1928, Bul. Cas. 1928, III, pag. 363.

11. Actul, prin care Statul declară unele obiecte pradă de război, Cas. III, Dec. 1.597/1929, *M. Davidescu*, P. Săpt. 1930, pag. 251, sau prin care declară nule și inexistente actele, prin care un particular a contractat cu prepușii Statelor inamice, Cas. III, Dec. 325/1919, *St. Georgescu*, P. Rom. 1922, I, 34.

12. Deciziunea Casei Muncii C. F. R., prin care s'a respins *de plano* cererea de pensiune fără a o fi supus consiliului de administrație, Cas. III, Dec. 687 din 1935, *St. Zanedy*, Rep. Jur. Adm., pag. 1963.

13. Deciziunea Ministerului de Domenii dată conform art. 24 codul silvic, care hotărăște asupra necesității transportului lemnelor pe proprietăți străine, este un act de autoritate, nu de jurisdicție; Cas. III, Dec. 347/1935, *Soc. forest. Fischer*, Rep. Jur. Adm. 1935, p. 1993.

14. Deciziunea Ministerului Armatei dată pe cale administrativă, conform art. 7 din legea gradelor inferioare pentru stabilirea cuantum-ului unei pensiuni este un act ad-tiv de autoritate censurabil de Curțile de Apel ca instanțe de contencios ad-tiv și nu pe cale ordinară de judecată înaintea instanțelor de pensionare. Cas. III, Dec. 1.892/1934, *A. Zissu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 357. In același sens, în aceeași specie: Cas. III, Dec. 78/1934, *I. Stancu*, Rep. Jur Adm. 1934, pag. 1845, Cas. III, Dec. 333/1934, *E. Păun*, Rep. Jur. Adm. 1934, p. 1349, etc.

B) Reaua voință sau refuzul Administrațiunei de a rezolva cererea privitoare la un drept

Vătămarea drepturilor prin abstențiunea Administrațiunei. — După cum am arătat, actul de autoritate consistă dintr'o declarațiune de voință a Administrațiunei, dintr'un act *pozitiv* săvârșit în vederea

producerii unor anume efecte juridice. Dar un particular poate să fie vătămat în drepturile lui nu numai printr'un asemenea act pozitiv, ci și prin faptul că, sezisând Administrațiunea cu o cerere relativă la un drept al lui, aceasta refuză să-i dea vreun răspuns, să-i rezolve cererea *fie admițând-o, fie respingând-o*, ceea ce ar constitui fără îndoială un act de autoritate. Spre ex.: cererea particularului se poate referi la o autorizațiune de a construi, de a exercita un comerț, de a instala o fabrică, de a purta o armă, de circulațiune, la acordarea unei pensiuni, a unei despăgubiri, etc.

Administrațiunea păstrând în acest mod tăcerea, particularul nu se mai găsește în fața unui act de autoritate, întru cât lipsește declarațiunea de voință a Administrațiunei, ci în fața unei atitudini, a cărei interpretare este foarte dificilă.

In adevăr, în acest caz nu s'ar putea aplica adagiul *„qui ne dit mot, consent"*, în afară de cazurile când legea ar atribui în mod expres o asemenea interpretare tăcerii Administrațiunei [1]), dar nici nu s'ar putea spune că Administrațiunea ar fi înțeles să respingă cererea; căci se poate foarte bine ca această tăcere să fie datorită faptului că Administrațiunea nu a avut timpul să se informeze suficient pentru a-și forma o convingere, să nu fi avut timpul de a fi săvârșit actele preparatorii, la care este supusă uneori de lege, avize anchete, rapoarte, etc., sau chiar să fie datorită vreunor neglijențe, dar în niciunui caz faptului că Administrațiunea, înțelegând să respingă cererea, să refuze petiționarului recunoașterea dreptului, lasă lucrurile în suspensie, fără să dea niciun răspuns.

Pe de altă parte judecătorul sezisat de particular cu o acțiune întemeiată pe această atitudine a Administrațiunei și neprezentându-i-se un act *pozitiv și explicit*, s'ar găsi într'o situațiunea foarte dificilă pentru a putea aprecia, când această tăcere poate fi interpretată ca o respingere a cererii particularului, sau când este datorită numai faptului că Administrațiunea nu a avut încă timpul să-și formeze o convingere; și în acest din urmă caz se pune chestiunea de a se ști, cât timp este necesar pentru a-și putea forma această convingere?, o lună, două, trei?

De aceea Dreptul francez și român, pentru a obliga Administrațiunea să adopte o atitudine explicită și a da prin urmare organelor de contencios posibilitatea de a judeca acțiunile în cunoștință de cauză, a creat un recurs special, fundat pe tăcerea Administrațiunei.

---

[1]) In acest caz avem art. 565 și 566 din legea administrațiunii locale din 3 August 1929 și art. 158 din legea dela 27 Martie 1936, privitoare la actele autorităților tutelare, precum și art. 43 din legea comitetelor de revizuire din 20 Aprilie 1933.

Acest recurs pornește din această necesitate fundamentală: *de a obliga Administrațiunea de a se pronunța asupra cererilor particularilor într'un anumit termen, după expirarea căruia tăcerea Administrațiunei este asimilată implicit unei deciziuni de respingere,* susceptibilă de a fi atacată pe calea Contenciosului administrativ, conform regulelor prevăzute în legea specială.

Dacă acesta este punctul de plecare al înființării unui asemenea recurs, diferențe notabile însă, caracterizează recursul acesta organizat de legea română, față de cel similar din dreptul francez.

A) **Recursul contra tăcerei Administrațiunei în dreptul francez.** — Recursul în anulare pentru exces de putere la Consiliul de Stat, în baza unei reguli tradiționale, cu a cărei explicațiune juriștii s'au ocupat foarte mult, fără însă ca să fi reușit să se pună pe deplin în acord, era declarat inadmisibil, dacă nu era îndreptat în contra unei deciziuni executorii prealabile a Administrațiunei și care să constitue astfel o manifestațiune pozitivă de voință din partea ei. In asemenea condițiuni recursul în contra tăcerei Administrațiunei nu era posibil de intentat. Pentru a remedia aceste inconveniente, între alte măsuri care s'au luat pe cale de decret, s'a venit cu o dispoziție specială legislativă, și anume, art. 3 din legea dela 1 Iulie 1900, prin care se hotărăște că: „In afacerile contencioase, care nu pot să fie introduse înaintea Consiliului de Stat decât sub forma unui recurs contra unei deciziuni administrative, când un termen de patru luni s'a scurs fără ca să fi intervenit vreo deciziune, părțile interesate pot considera cererea ca respinsă și să se adreseze cu recurs Consiliului de Stat".

Intre caracterele esențiale ale acestui recurs sunt acestea: recursul poate să fie intentat oricare ar fi autoritatea administrativă: ministru, prefect, agenți administrativi, corpuri deliberante, consiliul departamental, comunal, etc. și fie că ar fi vorba de un contencios de anulațiune, fie de plină jurisdicțiune. El nu poate să fie intentat însă înainte de expirarea termenului de patru luni, dar după expirarea acestui termen el poate să fie intentat *oricând, fără să se prevadă vreun termen.* Trebue să atrag atențiunea asupra caracterului excepțional de larg a acestei interpretări, întru cât, după regula comună, recursul la Consiliul de Stat în contra unei deciziuni executorii și prealabile nu poate să fie intentat, decât într'un termen de două luni; ceea ce ar fi condus la soluțiunea că și recursul contra tăcerei Administrațiunei să nu poată fi intentat decât într'un termen de două luni dela expirarea termenului de 4 luni prevăzut de art. 3 al legii. Totuși Consiliul de Stat, bazat pe o interpretare literală a legii din 1900 și pe un larg spirit de protecțiune al drepturilor particularilor,

a hotărît că această regulă nu se aplică în această materie și recursul poate fi intentat în mod indefinit după expirare termenului de 4 luni [1]).

B) **Recursul contra tăcerei Administrațiunei în dreptul român.**— Când în 1905 și 1912 legiuitorul a înființat un Contencios administrativ tinzând la anularea actelor de autoritate, prin care se vătămau drepturile particularilor, a avut în vedere că această vătămare se poate produce și prin abstențiunea Administrațiunei. Din această cauză prin art. 5, § III, lit. *f*, al legii din 1912 și art. 4, alin. 9, lit. *j*, al legii din 1905, ca și prin art. 1 al legii din 1925, s'a înființat un recurs analog recursului în contra tăcerei Administrațiunei din dreptul francez.

Dar, deși erau pornite din aceeași necesitate și aveau în vedere aceleași efecte, recursul creiat de dreptul român se deosebește în mod esențial de cel francez, din care probabil că s'a inspirat, având tendința de a se transforma în unele cazuri, după cum vom vedea mai departe, prin neabilitatea legislatorului și prin interpretarea prea riguroasă a jurisprudenței, dintr'un mijloc de proteguire a drepturilor particularilor și de reprimare a practicilor abuzive ale Administrațiunei, într'un instrument injust, prin care se poate produce particularilor o decădere de drepturi.

Condițiunile de intentare ale acestui recurs. — Studiul regimului acestui recurs în dreptul român implică studiul a patru serii de chestiuni, și anume: *a)* In contra căror acte sau fapte ale Administrațiunei se poate intenta acest recurs și de către cine?; *b)* Care sunt categoriile de drepturi, a căror vătămare prin reaua voință a Administrațiunei de a rezolva cererea privitoare la ele, poate să dea naștere unei acțiuni?; *c)* In ce termen se poate intenta acest recurs?; *d)* Care poate fi cuprinsul sentințelor date de instanțe în caz de recunoaștere a temeiniciei acțiunei?

1. **Recursul are în vedere tăcerea sau abstențiunea Administrațiunei.** — In ce privește actele sau faptele în contra cărora se poate intenta recursul, termenii întrebuințați de art. 1 din legea contenciosului care ne vorbește de *„reaua voință a Administrațiunei* de a rezolva cererea", se deosebesc de termenii întrebuințați de legile din 1905 și 1912, care vorbesc de *„refuzul Administrațiunei* de a rezolva

---

[1]) A se vedea asupra acestei chestiuni: *J. Laferrière*, Le recours contre le silence de l'Administration, Revista de drept publică, 1930, pag. 297. „Voința legislatorului a fost de a se pune capăt practicilor abuzive ale Administrațiunei. Consiliul de Stat a veghiat ca această voință să-și producă efectul său deplin.... el a adoptat față de legea din 1900 o interpretare foarte largă în mod hotărît favorabilă administrațiilor, care a dejucat încercările făcute de Administrațiune pentru a-și menține ceva din vechiul său privilegiu", pag. 325.

cererea", ceea ce cel puțin în aparență este altceva. In adevăr, refuzul Administrațiunei consistă într'un simplu fapt material, care este destul de ușor de dovedit, în timp ce reaua voință, constitue o dispoziție de ordin psihologic a agenților, care lucrează în numele organelor administrative, a cărei dovadă este din această cauză foarte dificilă, întru cât ar trebui să fie întemeiată pe alte considerațiuni și fapte, decât pe simplul fapt de a nu da curs și răspuns cererii adresate de particular.

Ori Curtea de Casațiune nu s'a preocupat niciodată în deciziunile ei și cu drept cuvânt, de motivul care a determinat Administrațiunea să nu răspundă, ci a considerat refuzul Administrațiunei de a rezolva cererea, drept o dovadă de rea voință, făcând prin această interpretare ca toate acțiunile întemeiată pe refuzul Administrațiunei să intre în termenii legii, considerând aceste două noțiuni de refuz sau de reavoință de a rezolva cererea, ca fiind două noțiuni echivalente.

In al doilea rând Curtea de Casație a considerat întotdeauna prin termenii de *refuz sau de rea voință*, faptul Administrațiunei de a nu da curs cererei particularului, adică *de a nu-i da niciun răspuns nici negativ, nici pozitiv*, asupra cererei sale sau de a *refuza pur și simplu îndeplinirea prestațiunei*, la care particularul ar fi avut dreptul.

S'a considerat, întocmai ca și în dreptul francez că acest recurs este creiat în contra *tăcerei sau abstențiunei Administrațiunei*, echivalându-se acest refuz de a lua o deciziune într'un anumit termen cu o deciziune de respingere susceptibilă de a fi deferită instanțelor de contencios.

Această interpretare reiese în mod neîndoielnic din o serie de deciziuni ale Curții de Casațiune, care arată că faptul de a nu satisface o cerere în mod favorabil, adică dând o deciziune de respingere, nu intră în formula întrebuințată de articolul 4, al. 2 final, al legii Contenciosului administrativ, lăsând astfel să se înțeleagă că numai refuzul implicit de a rezolva o cerere, adică faptul Administrațiunii de a păstra tăcerea asupra cererii particularului intră în prevederile art. 4, al. 2, partea finală, care stabilește un termen anumit pentru acțiunile îndreptate în contra relei voințe a Administrațiunii de a rezolva cererea privitoare la un drept.

Astfel Cas. III, Dec. 946/1932, *Maria Iateniuc*, P. Săpt. 1932, pag. 188: „Considerând că obiectul acțiunei de față este refuzul Ministerului de a satisface favorabil cererea de transferare, urmează că ea nu se încadrează în niciuna din excepțiunile de mai sus, astfel că *soluțiunea negativă*, dată cererei recurentei constituind un act ad-tiv de autoritate potrivit principiului pus în acest art. 4, poate fi atacat oricând cu acțiune în contencios". In același sens: Cas. III, Dec.

1.537/1932, *P. Dârlea*, nepublicată; Cas. III, Dec. 1.165/1933, *Ar. Popovici*, P. Săpt. 1934, pag. 240; Cas. III, Dec. 12.919/1933, *T. Russin*, P. Săpt. 1933, pag. 763; Cas. III, Dec. 2.041/1934, **Ana Petcu**, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 274.

Pe lângă faptul de a tăcea, recursul mai poate fi îndreptat şi contra *abstenţiunei* Administraţiunei de a săvârşi o prestaţiune, care intră în îndatoririle ei şi la executarea căreia particularul are dreptul; de altfel această abstenţiune echivalează în fond tot cu un refuz de a răspunde la o cerere a particularului.

Astfel: refuzul Ministerului de Finanţe de a preschimba nişte coroane, pe motiv că i s'a epuizat fondul, sau fără să dea niciun răspuns: Cas. III, Dec. 447 din 1931, *Banca Cărăşană*, Pand. Săpt. 1931, pag. 447; Cas. III, Dec. 1.058/1931, *D. Gaspar*, Pand. Săpt. 1932, pag. 42. De asemenea refuzul Ministerului de Domenii de a elibera titlurile de răscumpărare ale unui embatic, Cas. III, Dec. 84/1931, *G. Nicolau*, P. Săpt. 1931, pag. 333; sau refuzul Ministerului Armatei de a elibera copie de pe hotărîrea comisiunei centrale de rechiziţie, Cas. III, Dec. 390/1925, *L. Niculescu*, P. Săpt. 1925, pag. 236.

Din faptul că recursul, de care ne ocupăm are în vedere *absenţa unei deciziuni* a Administraţiunei, referitoare la rezolvarea cererii particularului, sau cu alte cuvinte *tăcerea sau abstenţiunea ei*, rezultă în mod firesc şi neîndoelnic că ori de câte ori în conflictul, ce se iveşte între particulari şi Administraţiune, există o deciziune, pozitivă sau negativă, privitoare la dreptul particularului în litigiu, fie că această deciziune era anterioară cererii adresate Administraţiunei de către particular, fie că a intervenit posterior cererei sau chiar intentării recursului, regimul juridic aplicabil judecării litigiului nu mai poate fi acel prevăzut pentru recursul îndreptat contra relei voinţe a administraţiunei de a rezolva cererea, ci acel privitor la acţiunile îndreptate contra actelor de autoritate, consistând în deciziuni exprese şi explicite.

Aceasta cu drept cuvânt, întru cât acest recurs în contra tăcerei Administraţiunei are drept raţiune principală scopul de a obliga administraţiunea să se pronunţe şi din moment ce aceasta s'a pronunţat el nu mai are nicio raţiune de a fi.

Ori acest regim este foarte important în ce priveşte termenul de intentare ale acţiunilor; când este vorba de un recurs îndreptat în contra unui act explicit de autoritate, recursul se poate face ori când, cu excepţiunea deciziunilor referitoare la înlocuirile, mutările sau punerile la retragere ale funcţionarilor când trebue intentat în termen de treizeci de zile; iar când este vorba de un recurs contra tăcerei administraţiunei, trebue intentat într'un termen de maximum 60 zile dela înregistrarea sau notificarea cererei.

Jurisprudența Curței de Casațiune este în acest sens. Astfel acțiunea unui funcționar destituit îndreptată în contra refuzului administrațiunei de a rezolva cererea lui de reintegrare, urmează a fi respinsă ca tardivă, deși a fost intentată în termenul prevăzut de art. 4 și anume 60 zile dela înregistrarea cererei, întru cât, ceea ce trebue ținut în considerare, este actul de destituire care nu se putea ataca decât în termenul legal de 30 zile și nu a fost atacat în acest termen: Cas. III, dec. 325/1914, *N. Dobriceanu*, Bul. Cas. 1914, pag. 1609; Cas. III, Dec. 143/1916, *A. Dăscălescu*, Jur. Rom. 1916, pag. 284, Cas. III, Dec. 1.383/1921, *Lupan Silvestru*, Jur. Rom. 1922, pag. 20.

De asemenea dacă ulterior intentării recursului contra refuzului de a fi rezolvat cererea, a intervenit o deciziune de respingere a pretențiunilor reclamantului, instanța nu mai trebue să se preocupe dacă acțiunea a fost intentată în termenul legal de 60 zile, ci trebue să țină seamă numai de deciziunea de respingere, care fiind un act de autoritate poate fi atacată oricând: Cas. III, Dec. 696/1934, *F. Gaal*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1341. In același sens: Cas. III, Dec. 687/1935, *St. Zarandy*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag 1963. Cas. III, Dec. 1.537 din 1932, *P. Dârlea*, nepublicată; Cas. III, Dec. 1.165/1933, *A. Popovici;* Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1676; Cas. III, Dec. 1.219/1933, *T. Russu*, Rep. Jur. Adm. 1933, p. 1754. Prin o altă deciziune și anume: Cas. III, Dec. 2.041/1934, *St. Petcu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 274, Curtea de Casație stabilește că deși reclamantul a făcut o primă cerere, care nefiind rezolvată nu a fost atacată în termenul legal, totuși dacă face o a doua cerere privitoare la dreptul său și dacă Administrațiunea rezolvă această nouă cerere, el poate să atace această deciziune, fără să i se poată opune faptul că nu a atacat prima cerere în termen și că a doua nu ar fi decât o reiterare a celei dintâiu, întrucât „particularul se găsește pus în fața unui act ad-tiv de autoritate, pe care este în drept să-l atace conform art. 107 din Constituție și art. 1 din legea contenciosului...., fără a i se opune tardivitatea acțiunei, fiindcă în acest caz acțiunea sa tinde la anularea acelui act de autoritate".

De asemenea dacă ulterior intentării recursului intervine o deciziune a administrațiunei prin care se rezolvă cererea reclamantului, a cări nerezolvare formase obiectul însuși al recursului, acțiunea reclamantului este respinsă ca fiind lipsită de obiect. Cas. III, Dec. 2/1924, *A. Georgescu*, Pandectele Rom., 1925, I, pag. 102, cu o notă de prof. *P. Negulescu.*

2. **Cine poate intenta asemenea acțiuni?** După termenii art. 1 din legea contenciosului aceleași persoane calificate a intenta acțiuni în contra actelor de autoritate ilegale, pot intenta și acțiuni în contra relei voințe de a resolva cererea privitoare la un drept. Totuși din cauza redacțiunei art. 4, al. 2, care când ne arată termenul în care se pot intenta acțiunile respective, întrebuințează expresiunea de particulari, s'a născut o controversă în fața instanțelor noastre, dacă nu cumva prin aceasta s'a înțeles a se exclude dela exercițiul acțiunilor de această natură funcționarii publici și persoanele morale administrative.

Curtea noastră de Casație pe bună dreptate considerând că expresiunea de particular a fost întrebuințată de legiuitor pentru a desemna persoanele de orice natură și cu orice calitate, care ar

avea de valorificat drepturi proprii și interese contrarii unei administrațiuni publice oarecare, a respins această interpretare restrictivă [1]).

3. **Care sunt drepturile, a căror vătămare prin refuzul de a rezolva cererea privitoare la ele poate forma obiectul unei acțiuni de contencios?** Legea nu face nicio distincțiune, totuși având în vedere economia generală a legii, se poate afirma cu drept cuvânt, că refuzul de a rezolva cererile privitoare la *drepturi contractuale*, nu sunt susceptibile a forma obiectul unor acțiuni în baza art. 1 și 4 din legea contenciosului administrativ, întru cât asemenea acțiuni ar pune în discuțiune valabilitatea și interpretarea contractelor pe baza cărora au luat naștere asemenea drepturi, chestiuni care sunt de competența instanțelor de drept comun [2]). Cu această excepțiune cererile privitoare la orice fel de drepturi, de orice natură ar fi ele intră în condițiunile legei.

Totuși jurisprudența Curții de Casațiune admite încă o derogare dela această dispoziție și anume declară că instanțele de contencios administrativ nu sunt competente a judeca acțiunile celor ce se pretind vătămați *prin refuzul Administrațiunei de a executa o hotărîre judecătorească*, întru cât acest refuz nu poate constitui un act de autoritate [3]).

In acest sens: Cas. III, diverg., Dec. 1.363 bis din 1925, *G. D. Ionescu*, Pand. Săpt. 1925, pag. 538 și P. Rom. 1926, I, 249, cu o notă de *Prof. G. Alexianu*. „Executarea sau refuzul de executare a unei hotărîri judecătorești de către organele executorii competente nu poate avea caracterul unui act de autoritate...., ci îndeplinesc dispoziții luate de organele puterei judecătorești din ordinul și sub controlul cărora ele proced la executare". In speță era vorba de refuzul de a se executa deciziunile unor instanțe agrare.

In același sens, Cas. III, Dec. 698/1926, *Elena Mitcova*, P. Săpt. 1926, pag. 761; Cas. III, Dec. 810/1928, *A. Iascinski*, Jur. Rom. 1929, pag. 49, tot relativ la instanțele agrare; Cas. III, Dec. 227/1928, *El. Mitcova și alții*, P. Săpt. 1928, pag. 522; Cas. III, Dec. 812/1931, *Wiesel H.*, Pand. Săpt. 1931, pag. 613.

Această jurisprudență nu este însă lipsită de oscilațiuni, întru cât prin alte deciziuni Curtea de Casație a decis contrariul. Astfel Cas. III, Dec. 1.811/1924, *M. Catargi*, Pand. Săpt. 1930, pag. 394. „Refuzul unui organ administrativ de a executa o hotărîre judecătorească definitivă... deschide calea acțiunii în contencios, fiind un act administrativ de autoritate". De asemenea Cas. III, Dec. 66/1927, *Ob-*

[1]) A se vedea deciziunile citate mai sus, pag. 235, notă, precum și *P. Negulescu*, Tratat drept ad-tiv, ed. IV, tom. I, pag.. 415.

[2]) A se vedea și *P. Negulescu*, op. cit., pag. 411 și 412.

[3]) Particularii au interesul de a putea intenta asemenea recursuri în contra refuzului de a executa o deciziune judecătorească, întru cât în baza art. 7 din legea Contenciosului Administrațiunea poate fi obligată să satisfacă cererea sub sancțiunea în caz de refuz și de astădată a condamnărei ei la daune cominatorii.

ştea Işalniţa, Jur. Rom. 1927, pag. 181. „Când, prin urmare, Curtea de fond consideră refuzul acestor organe de a-şi îndeplini atribuţiunile impuse de lege ca un act arbitrar, ea se găseşte în cadrul aplicaţiunei art. 1 din legea Contenciosului administrativ, refuzul menţionat constituind un act de autoritate făcut cu călcarea legii". In speţă era vorba de refuzul Ministerului de Domenii de a executa pe teren tabloul de împroprietărire fixat de Comisiunea de ocol, instanţa de aplicare a legii agrare, cu caracter judecătoresc şi care rămăsese definitiv prin neapelare.

Această jurisprudenţă a Curţii de Casaţie este, după părerea mea, contestabilă, ceea ce de altfel o indică şi oscilările ei. In primul rând refuzul unei autorităţi administrative de a aplica în mod voluntar o deciziune judecătorească la care a fost condamnată, nu poate fi asimilat cu actul de execuţiune a unei hotărîri judecătoreşti săvârşit de autorităţile cărora le revine în Stat sarcina executării acestor deciziuni. Numai în acest caz se poate vorbi de acte de execuţiune constituind o consecinţă a funcţiunei jurisdicţionale şi ca atare sustrase, după cum am arătat mai sus, competenţei instanţelor de contencios; şi încă numai în cazul când este vorba de acte săvârşite în vederea executării sentinţei, căci numai atunci ar putea fi vorba de „dispoziţiuni luate de organele puterei judecătoreşti din ordinul şi sub controlul cărora ele proced la executare", după cum arată dec. Cas. III 1.963/1925, *G. Ionescu*, citată mai sus, iar nu de refuzul complect de a o executa, care constitue tocmai contrariul acestor dispoziţiuni. Când e vorba de celelalte organe administrative, cari au figurat ca parte în proces, sau cărora le revine sarcina de a aplica o deciziune ca organ de aplicaţiune a legii, executarea unei deciziuni judecătoreşti constitue pentru ele o îndatorire legală, căreia îi corespunde particularilor un adevărat drept, întru cât, după cum constată însăşi Curtea de Casaţie, s. III, în deciziunea 66/1927, *Obştea Işalniţa*, refuzul de a repartiza pe teren loturile atribuite prin deciziunea Comisiunei de ocol echivalează cu refuzul *„de a îndeplini atribuţiunile impuse de lege"*. Cu atât mai mult, cu cât refuzul unui organ administrativ de a executa hotărîrea judecătorească, prin care a fost condamnat faţă de un particular, nu poate fi asemănat cu refuzul unui particular care refuză să execute de bună voie o sentinţă judiciară. Administraţiunea, spre deosebire de particulari, nu luptă pentru apărarea unor drepturi propriu zise, ci pentru a-şi exercita atribuţiunile ei în conformitate cu ordinea juridică a Statului. Ori obligaţiunea de a executa o deciziune judecătorească, care restabileşte drepturile şi legalitatea, se confundă pentru ea cu obligaţiunea de a aplica legile, care intră în mod normal şi firesc în cadrul obligaţiunilor sale; ori când acestei obligaţiuni îi corespunde în favoarea patricularilor dreptul de a cere îndeplinirea ei, cum este în mod neîndoielnic în cazul când el este po-

sesor al unei sentințe judecătorești definitivă, ne găsim în fața unui adevărat drept vătămat prin abstențiunea Administrațiunei de a executa deciziunea respectivă [1]).

De altfel acest refuz al Statului și organelor lui de a executa o deciziune definitivă judecătorească nici nu se poate în principiu concepe în Statul modern ca o posibilitate logică și generală. In dreptul francez s'a admis de Consiliul de Stat ca ceva cu totul excepțional și special, o soluțiune contrară, atunci când e justificată de pericolul unor anumite perturbări sociale sau politice, dar în acest caz Statul este obligat a despăgubi pe particular de prejudiciile suferite prin refuzul Statului de a executa sentința respectivă [2]).

4. **Termenul în care pot fi intentate asemenea acțiuni.** — Legea Contenciosului administrativ în art. 4 stabilește un termen special pentru intentarea acestor acțiuni, deosebit de cel privitor la acțiunile referitoare la actele de autoritate. Despre această chestiune ne vom ocupa în capitolul imediat următor, în care vom studia în mod general chestiunile relative la forme și termene în acțiunile de Contencios administrativ.

5. **Cuprinsul sentințelor; recurs de plină jurisdicțiune.** — In conformitate cu art. 1 din legea Contenciosului administrativ, sentința judecătorească poate pronunța recunoașterea dreptului reclamantului, iar în conformitate cu art. 7 instanța de judecată poate nu numai să invite Administrațiunea de a rezolva cererea și să dea un răspuns, ci constatând dreptul reclamantului să oblige Administrațiunea a satisface cererea. Cu alte cuvinte este vorba de un contencios subiectiv și de plină jurisdicțiune, întemeiat pe vătămarea unor drepturi subiective și tinzând la repararea și satisfacerea lor cât mai completă [3]).

---

[1]) A se vedea: studiul publicat de mine în Revista de drept public 1930 despre: Executarea hotărîrilor judecătorești obținute în contra Statului.

[2]) A se vedea celebra deciziune a Consiliului de Stat francez „Arrêt *Couiétas*" 30 Noemvrie 1923, Revue droit public 1924, pag. 77 și 208, *Paul Duez*, Responsabilité de la Puissance publique, pag. 54.

[3]) De altfel acest recurs în contra refuzului Administrațiunei de a rezolva cererea privitoare la un drept a fost considerat întotdeauna în sistemul român ca un recurs de plină jurisdicțiune. A se vedea: Expunerea de motive la legea Curții de Casațiune din 1912, ed. oficială, pag. 94.

SECȚIUNEA III

Condițiuni privitoare la forme și termene.

Condițiunile privitoare la termen stabilite de art. 4 al legii din 1925. — Art. 4 al legii pentru contenciosul administrativ pune principiul general că „cererile întemeiate pe art. 1 se vor putea face oricând. La această dispoziție generală legea stabilește două excepțiuni: *a)* In caz de înlocuire, mutare sau punere la retragere în contra legii a funcționarilor inamovibili legal numiți, cererile se vor face în termen de 30 zile libere dela publicarea lor în Monit. Oficial, și *b)* în cazul când particularul a adresat o cerere Administrațiunei, cererea se va face după expirarea unui termen de 30 zile dela înregistrare de către autoritatea administrativă sau dela notificarea ei prin portărei și în termen de 30 de zile dela această dată. In aceste condițiuni legea stabilește un termen deosebit, după cum este vorba de o acțiune îndreptată în contra unui act administrativ de autoritate sau în contra abstențiunei sau tăcerei Administrațiunei de a rezolva cererea privitoare la un drept.

§ 1. *Termenul de intentare a acțiunilor îndreptate în contra unui act de autoritate*

In ce privește termenul, legea contenciosului administrativ stabilește o dispoziție generală, că: recursul se poate face oricând, și o excepțiune: că, în ce privește deciziunile de înlocuire, mutare sau punere la retragere ale funcționarilor inamovibili, atunci trebue să fie intentată într'un anumit termen.

Acțiunile în contra actelor de autoritate se pot face oricând. Pentru acțiunile îndreptate contra unui act de autoritate, legea nu pune niciun termen declarând din contră că se pot intenta oricând. Această dispoziție nu cred că poate fi interpretată în sensul că asemenea acțiuni pot fi intentate timp indefinit; ci având în vedere că acțiunile acestea trebuesc să fie întemeiate pe vătămarea unor drepturi, ele nu pot fi intentate decât cu condițiunea ca dreptul respectiv să nu fi fost prescris. Ori diferitele legi pot stabili termene diferite de prescripțiune, pentru diversele categorii de drepturi, dintre care printre cele mai lungi sunt cele de 30 ani pentru prescripțiunile de drept comun, prevăzute în codul civil.

Prin această dispoziție acțiunile în contenciosul ad-tiv român se deosebesc în mod esențial de recursurile la Consiliul de Stat francez, cari în conformitate cu art. 24 al legii din 13 Aprilie 1900, trebuesc

intentate într'un termen de 2 luni dela publicarea sau notificarea deciziunei și în unele cazuri dela data de când reclamantul a luat efectiv cunoștință nu numai de existența deciziunei, dar de conținutul ei exact; ori această cunoștință nu poate în general să rezulte decât din publicarea sau remiterea individuală a unui document scris [1]). La această dispoziție care este socotită prea riguroasă, jurisprudența Consiliului de Stat admite unele temperamente, care fac să se prelungească în unele cazuri acest termen de două luni, care odată expirat are drept efect de a face în general actul inatacabil pe calea unei acțiuni directe [2]).

Stabilind un termen de două luni înăuntrul căruia recursul în anulare trebue intentat, dreptul francez a fost determinat de necesitatea de a nu lăsa actele și operațiunile administrative într'o stare nedefinită de nesiguranță și la discreționea particularilor, care ar avea consecință vătămătoare pentru ordinea socială și publică. In jurul unui act administrativ se pot închega importante situațiuni de fapt, interese și forțe economice și sociale însemnate, care nu pot fi dărâmate oricând cu ușurință și fără pericolul unor perturbări sociale. Pe de altă parte însuși interesul legalității cere ca un act administrativ ilegal să fie anulat înainte de a-și fi produs toate efectele, și punerea unui termen poate trezi vigilența cetățenilor și a-i face să intenteze recursul în anulare, cu un moment mai de vreme.

Trebue să menționez însă că în materie de contencios de plină jurisdicțiune, termenul pentru intentarea recursurilor la Consiliul de Stat după cum arată *Waline*, este „variabil, putând, confundându-se cu termenul de prescripțiune al dreptului dedus în justiție, să meargă până la 30 ani" [3]). Numai în materie de recurs în anulare pentru exces de putere este întotdeauna de două luni.

Soluțiunea aceasta consacrată de dreptul francez, după care recursul în anulare pentru exces de putere trebue să fie intentat într'un anumit termen, nu ar putea să fie admisă și în dreptul nostru, bineînțeles chiar consacrată prin lege, întru cât ar da naștere la rezultate neechitabile.

In adevăr contenciosul nostru este un contencios de plină jurisdicțiune, care chiar în dreptul francez nu este supus, în ce privește intentarea lui, în totdeauna unui termen de două luni; fiind un contencios, care pune în joc drepturile subiective ale particula-

---

[1]) A se vedea *R. Alibert*, op. cit., pag. 147.

[2]) A se vedea: *R. Bonnard*, Précis droit ad-tif, pag. 190 și 207.

[3]) *M. Waline*, op. cit., pag. 114.

rilor, nu se poate concepe ca prin expirarea rapidă a unui termen să se declare neadmisibilă acțiunea și să producă în acest mod o decădere de drepturi, atunci când conform legilor de drept comun dreptul nu este încă prescris. Mai cu seamă că acțiunile nefiind admisibile, decât dacă particularul dovedește o *vătămare a drepturilor lui*, se poate ca Administrațiunea să nu treacă la aplicarea efectivă a actului socotit ilegal până la expirarea termenului și particularul să nu se fi putut găsi în situațiunea de a putea intenta acțiunea în termenul prescris.

Pe de altă parte contenciosul nostru administrativ, fiind în principiu lipsit de un recurs întemeiat pe vătămarea unor interese directe și personale și ca atare numai cei vătămați în drepturi având calitatea de a sta în instanță, urmează că cercul acelora, care ar putea eventual provoca o acțiune în anularea actului ilegal, este cu totul restrâns; din această cauză posibilitatea ca actul ilegal să rămână în picioare ar fi cu atât mai mare și mai sigură, ceea ce nu ar fi în sprijinul ideii de legalitate.

§ 2. *Termenul de intentare a acțiunilor în contra deciziunilor ilegale de înlocuire, mutare sau punere la retragere ale funcționarilor*

La regula generală, că acțiunile în contra unui act de autoritate pot să fie făcute ori când, art. 4 din legea contenciosului administrativ stabilește o excepțiune cu privire la deciziunile de înlocuire, mutare sau punere la retragere a funcționarilor inamovibili legal numiți; aceste acțiuni trebuesc să fie intentate într'un termen de treizeci de zile libere dela publicarea lor în Monitorul Oficial, după cum arată textul legii.

Redacțiunea nu îndestul de studiată a acestui articol, pe lângă faptul că nici nu se limitează numai la fixarea condițiunilor de termen, a dat naștere unei interpretări jurisprudențiale variate și extrem de bogate, asupra căreia este nevoie să insistăm, întru cât a dat naștere unui adevărat regim juridic special consacrat în cadrul contenicosului ad-tiv privitor la recursurile funcționarilor publici, pentru apărarea drepturilor lor decurgând din Statut.

1. **Cine are calitatea de a intenta acțiunea.** — După textul art. 4, al. 2, au calitatea de a intenta recursul funcționarii *inamovibili legal numiți*, fără distincțiune dacă sunt civili sau militari. La această categorie jurisprudența a adăugat și pe funcționarii *stabili*, întru cât situațiunea lor statutară este identică cu a celor inamovibili și nu este nicio rațiune de a nu-i cuprinde și pe ei în acest articol, mai cu seamă că art.8 al legii ne vorbește și de ei.

In acest sens: Cas. III, Dec. 68/1928, *I. Rotkogel*, Pand. Săpt. 1928, pag. 709, cu privire la funcționarii stabili; Cas. III, Dec. 380/1930, *Lt. Dumitru P.*, Pand. Săpt. 1931, pag. 81 și Cas. III, Dec. 859/1930, *G. Bonciu*, Pand. Săpt. 1930, pag. 616, privitoare la decretele de punere în retragere ale militarilor.

Fiind vorba însă, după cum spune legea, de deciziunile de înlocuire, mutare sau punere în retragere ale *funcționarilor inamovibili legali numiți*, urmează că sunt excluși dela acest drept de a ataca deciziunile de mai sus funcționarii *ilegal numiți* și cei *nestabili*. Ori, această specificare a categoriilor de funcționari îndreptățiți a intenta acțiuni de contencios administrativ era în primul rând inutilă, întru cât nu prin această dispoziție a legii se recunoaște funcționarilor acest drept de recurs. Dreptul funcționarilor de orice categorie stabili, inamovibili, nestabili de a intenta acțiuni de contencios ad-tiv decurge în mod indiscutabil din art. 1 al legii, care prin termenul lui general de „oricine să pretinde vătămat în drepturile lui", a înglobat, după cum am arătat mai sus, orice persoană fizică sau morală, care are de apărat și valorificat drepturi vătămate prin actele ilegale ale Administrațiunei.

Pe de altă parte funcționarii nestabili sau numiți în mod ilegal pot fi considerați excluși prin însăși termenii art. 1 din legea contenciosului, întru cât nimeni nu poate sta în instanță decât, dacă dovedește vătămarea în persoana lor a unor drepturi subiective și proprii, dobândite în mod legal.

Ori, funcționarul nestabil nu ar putea cere anularea unui act de revocare sau transferare tocmai pentru faptul că nu are acest drept de stabilitate, iar funcționarii numiți în mod ilegal nu pot invoca dreptul lor de stabilitate, întru cât acest drept, nefiind dobândit în mod legal, nu poate fi ținut în seamă de instanțe; iar Administrațiunea nefiind obligată de a respecta decât drepturile legal dobândite, poate să le revoace oricând numirea lor.

Cu alte cuvinte se ajunge la același rezultat ca cel consacrat prin art. 4, al. 2, cu singura deosebire că acest articol în redacțiunea lui a fost punctul de plecare a unei jurisprudențe extrem de riguroase și în mare parte contradictorie.

1. Astfel, în ce privește pe funcționarii ilegal numiți, acțiunile lor sunt respinse *de plano:* Cas. III, Dec. 877/1927, *Ch. Popescu*, P. Săpt. 1928, pag. 17; Cas. III, Dec. 497 bis din 1928, *St. Mărcuș*, P. Săpt. 1928, pag. 527. Cum această condițiune aplicată prea riguros ar fi dus la descoperirea unor iregularități în numirea sau stabilizarea funcționarilor, neimputabile lor și uneori de mică importanță, și cari ar fi dus la soluțiuni inechitabile, Curtea de Casațiune respinge excepțiunea numirei neregulate și admite în unele cazuri acțiunea funcționarului: Cas. III, Dec. 299/1932, *L. Păunescu*, Jur. Rom. 1932, pag. 165; care declară că: „Este inadmisibil

ca aceeaşi autoritate care a constituit comisiunea în mod viciat, să invoace acest viciu, prevalându-se de o pretinsă ilegalitate a propriului său act".

2. In ce priveşte pe funcţionarii nestabili deciziunile de jurisprudenţă sunt cu deosebire extrem de numeroase, din care se poate desprinde oarecare orientări.

Astfel jurisprudenţa Casaţiei recunoaşte că „legiuitorul întrebuinţând termenul generic de *oricine...*, a înţeles a cuprinde în denumirea aceasta generală şi pe funcţionarii nestabili, când s'ar găsi şi ei vătămaţi în vreun drept al lor printr'un act ad-tiv de autoritate; dar că nevizându-i în art. 4 a înţeles să-i excludă dela beneficiul acţiunii în cazurile speciale de înlocuire, mutare sau punere în retragere"; Cas. III, Dec. 1.592/1929, *C. Penteş*, P. Săpt. 1930, pag. 137; Cas. III, Dec. 530/1930, *Stern S.*, P. Săpt. 1930, pag. 446; Cas. III, 253/1930, *Ştefan Fabrius*, P. Săpt. 1931, pag. 79; Cas. III, Dec. 1.160/1931, *I. Neghinescu*, P. Săpt. 1932, pag. 335; Cas. III, Dec. 910/1934, *C. Şendrea*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1423.

Făcând aplicaţiunea acestui principiu, C. Apel IV, Buc., Dec. Nr. 24/1934, *I. Ionescu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2148, socoteşte că atunci când nu este vorba de cazurile speciale şi excepţionale prevăzute de art. 4, al. 2, cum ar fi în speţă o deciziune de retrogradare, atunci acţiunea în contencios este admisibilă.

Curtea de Casaţie, secţia III, nu merge însă cu aplicarea principiului pus de dânsa până la capăt, căci deşi recunoaşte că funcţionarul nestabil poate să fie vătămat, cel puţin în dreptul său de a primi salariul, prin faptul că a fost revocat printr'un act ilegal, nu-i recunoaşte însă dreptul de a cere anularea acestui act pe calea contenciosului ad-tiv, ci considerând revocarea abuzivă drept un quasi-delict civil îi admite dreptul la daune *conform dreptului comun.* In acest sens: Cas. III, div. Dec. 832/1931, *O. Duma*, P. Săpt. 1931,, pag. 476. Cas. III, Dec. 97/1934, V. Guţă, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 713; Cas. III, Dec. 1.862 din 1934, *C. Marinescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 458; Cas. III, Dec. 292/1934, *A. Vlăduţ*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1171; Cas. III, Dec. 329/1934, Jur. Rom. 1935, pag. 52. Pe de altă parte Curtea de Cas. sec. I, Dec. 297/1933, *Olga Terletzki*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 395, declară că funcţionarul nestabil revocat nu are nici dreptul la daune; este drept însă că reclamantul nu dovedeşte că actul de revocare ar fi fost ilegal şi abuziv, cum cere jurisprudenţa secţiunei a III-a a Casaţiei, ci numai nemotivat, intempestiv şi jignitor, care nu ar fi putut ca atare îndreptăţi o acordare de daune.

Raţionamentul, pe care se sprijină Curtea de Casaţie III, atunci când refuză chiar şi în acest caz dreptul a recurge la instanţele de contencios ad-tiv pare a fi următorul: funcţionarul nestabil neputând intenta o acţiune pentru reintegrarea în serviciu, el nu poate intenta la contenciosul ad-tiv nicio acţiune al cărui rezultat ar face ca el să fie reintegrat în serviciu, cum ar fi o acţiune privitoare la deciziunea de punere în disponibilitate, transferare sau destituire, chiar când această deciziune ar fi ilegală, spre ex.: ar fi fost săvârşită de o autoritate incompetentă; totuşi Curtea recunoaşte că această deciziune îi vatămă dreptul la salariu al funcţionarului, dar întru cât dacă i s'ar da dreptul să ceară anularea deciziunei, această anulare ar avea drept efect reintegrarea funcţionarului, ceea ce acesta nu ar putea cere şi obţine neavând drept la stabilitate, îi recunoaşte numai dreptul de a cere daune reprezentând salariul dela data revocării lui prin o deciziune ilegală şi până la data când ar fi putut fi îndepărtat din serviciu de autoritatea competentă. Vezi deciziunea: Cas. III, div. 832/1931, P. Săpt., 1931, pag. 476, citată mai sus.

Cred că acest raționament al Curții de Casațiune, din moment ce recunoaște că funcționarii nestabili fără a avea drept de stabilitate, pot avea însă drepturi, cum ar fi dreptul la salariu, și că aceste drepturi ar putea fi vătămate prin un act ilegal de autoritate, cum ar fi o deciziune de revocare făcută de o autoritate incompetentă sau vițiată în formele ei, nu se putea opri la această concluziune, întru cât în atare caz sunt întrunite toate condițiunile cerute de art. 1, care este sediul materiei și care recunoaște tuturor îndivizilor, particulari sau funcționari, dreptul la acțiune în contencios.

Articolul 4, care este un articol de procedură, nu se poate aplica funcționarilor nestabili, decât atunci, când ei ar încerca să valorifice un drept de stabilitate, pe care nu-l au; de ex.: ar fi fost destituiți de autoritatea competentă fără avizul comisiunii disciplinare. In acest sens: Cas. III, Dec. 2.070 din 1933, *N. Eremia*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 340; dar în afară de acest caz nu li se pot tăgădui celelalte drepturi și nici mai cu seamă dreptul de a cere anularea unei destituiri emanând dela o autoritate incompetentă, mai cu seamă că admițând acest lucru ar fi să se consacre confuziunea funcțiunilor. Faptul că anularea unei astfel de deciziuni atrage implicit reintegrarea funcționarului nestabil, nu poate să fie considerată că ar fi consacrând vreun drept de stabilitatea acestuia, întru cât el poate fi din nou și oricând revocat de autoritatea competentă și cu formele legale.

2. **Actele, la cari se referă art. 4, alin. 2.** — Art. 4 din legea Cont. Adm. se referă la deciziunile de **înlocuire, mutare** sau **punere în retragere** în contra legii a funcționarilor inamovibili. Această dispoziție fiind o excepțiune dela regula generală, care prin neobservarea ei ducând la o decădere de drepturi, trebue să fie interpretată în sens restrictiv, fără să poată fi extinsă prin analogie și la alte cazuri nepreväzute în mod expres de lege.

Curtea de Casație recunoscând acest lucru, extinde însă aplicațiunea acestei dispoziții și la alte cazuri care reprezintă în fond aceiași noțiune generală de îndepărtare din serviciu, pe care a avut-o în vedere legea în mod incontestabil.

Astfel Cas. III, Dec. 1.527/1931, *B. Ionescu*, P. Săpt. 1932, pag. 198 și Cas. III, Dec. 913/1934, *B. Leizerman*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1.559, relativ la punerea în disponibilitate; Cas. III, Dec. 889/1931, *C. Dinulescu*, P. Săpt. 1931, pag. 562, relativ la destituiri; Cas. III, Dec. 313/1933, *E. Stumbea*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 762 și Cas. III, Dec. 1.009/1933, *C. Sterescu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1.410, relativ la îndepărtarea din serviciu prin suprimarea postului bugetar; Cas. III, Dec. 64/1929, *A. Raica*, P. Săpt. 1929, pag. 469, relativ la detașare, care echivalează cu o transferare;

Jurisprudența este contradictorie cu privire la actul prin care un funcționar este considerat demisionat: Cas. III, Dec. 617/1921, N. I. Jur. Rom. 1921, pag. 202, consideră că recursul contra actului prin care cineva este considerat demisionat se poate face oricând; Cas. III, Dec. 545/1934, *P. Vasiliu*, Rep. jur. Adm., 1934, pag. 1935, de asemenea contra actului de primire a unei demisiuni. Din contră intră în art. 4 și recursul trebue să fie făcut în termenul de 30 zile, prevăzut; Cas. III, Dec. 783/1928, *P. Teodoru*, P. Săpt. 1928, p. 715; Cas. III, Dec. 44/1932, *L. Holcă*, Jur. Rom. 1932, pag. 137; Cas. III, Dec. 222/1933, *P. Teodoru*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 139.

De asemenea cu privire la actul de încadrare a unui funcționar, jurisprudența este controversată. Astfel: Cas. III, Dec. 820/1931, *D. Ghința*, P. Săpt. 1932, pag. 402 și Cas. III, Dec. 1.279/1933, *Gr. Brătășin*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1555, consideră că în contra actului de încadrare se poate face recurs oricând. Din contră: Cas. III, Dec. 24/1932, *A. Dragoș*, P. Rom. 1932, III, p. 2; Cas. III, Dec. 1.010/1933, *F. Brănescu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1412; Cas. III, Divergența, Dec. 1820/1934, *I. Spuză*, Jur. Rom. 1935, pag. 29, actul de încadrare trebue să fie atacat în termenul de 30 zile. Totuși, cred mai întemeiată prima soluțiune a Casațiunii, având în vedere caracterul excepțional al dispoziținii respective.

3. **Termenul și calcularea lui, în care pot fi atacate deciziunile de înlocuire, mutare și punere la retragere ale funcționarilor inamovibili sau stabili.** — In conformitate cu art. 4, alin. 2, acțiunile trebuesc introduse în termen de treizeci de zile libere *dela publicarea lor în Monitorul Oficial.*

Această dispoziținne este și ilogică și insuficientă. Este ilogică pentrucă în cazul acesta este vorba de deciziuni cu caracter individual, cari în mod normal trebuesc aduse la cunoștința celor interesați prin notificare individuală; și în al doilea rând este insuficientă, pentrucă valabilitatea acestor acte, efectul lor juridic, nu este subordonat publicării în Monitorul Oficial, ele putând produce efecte juridice înainte de publicare și chiar în lipsa oricărei publicări.

Publicarea în Monitorul Oficial ar fi logică și suficientă, atunci când ar fi vorba de acte cu caracter general și care nu ar deveni executorii decât în urma publicării lor, ceea ce nu este cazul, în ce privește deciziunile de înlocuire, mutare sau punere la retragere ale funcționarilor. Din această cauză jurisprudența Curții de Casațiune a amendat acest articol, până pe punctul de a răsturna aproape cu totul dispoziținnile lui.

In adevăr Curtea de Casațiune, în afară de publicarea actului în Monitorul Oficial, a considerat ca punct de plecare în calcularea celor treizeci de zile cerute de art. 4, alin. 2 și dovada faptului că funcționarul interesat a luat *în mod efectiv cunoștință de actul*, care îl vatămă; socotind că intenținnea legiuitorului, când a fixat ca punct de plecare a calculării a acestui termen, publicarea în Monitorul Oficial, a fost aceea de a pune pe funcționar în situațiunea de a lua cunoștință de decretul sau deciziunea respectivă, dar socotește că această formalitate este inutilă din moment ce se constată că funcționarul a putut lua cunoștință și pe alte căi.

Consequent cu această concepțiune, două reguli se pot degaja din jurisprudența Curții de Casațiune privitoare la această chestiune și anume:

1. Termenul de 30 zile curge dela data când se poate face dovada că funcționarul a luat în mod efectiv cunoștință de decretul

sau deciziunea atacată, indiferent dacă ulterior deciziunea a fost publicată în Monitorul Oficial sau chiar nu a fost publicată de loc. Această dovadă se poate face fie prin faptul că administrațiunea a adresat o notificare individuală, fie că se dovedește că funcționarul s'a conformat în fapt deciziunii respective, fie că din însăși petițiunea introductivă a acțiunii, sau din diverse petițiuni de protest adresate administrațiunii, reese că el a avut cunoștință de deciziunea atacată la o anumită dată.

Astfel: termenul de recurs curge dela data notificării sau comunicării oficiale a actului atăcat; Cas. III, Dec. 154/1926, *Teodorescu*, P. Săpt., 1926, pag. 355; Cas. III, Dec. 824/1927, *S. Teleki*, P. Săpt. 1928, pag. 16; Cas. III, Dec. 1.084/1929, *S. Mamali*, Jur. Rom. 1929, pag. 420; Cas. III, Dec. 1.348/1929, *P. Iosza*, Bul. Cas. 1929, II, 575; Cas. III, Dec. 1.728/1930, *F. Știrbu*, P. Rom. 1931, III, 89. Cas. III, Dec. 52/1930, *M. Totirescu*, P. Săp. 1931, p. 128; Cas. III, Dec. 1.184/1931, *I. Spuză*, P. Săpt. 1932, p. 304. Cas. III, Dec. 971/1933, *L. Bulgariu*, P. Săpt. 1933, p. 679. Cas. III, Dec. 963/1934, *G. Bertea*, Rep. Jur. Adm. 1934, p. 2.274. Cas. III, Dec. 964/1934, *G. Bantă*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1941. Cas. III, Dec. 880/1934, *A. Patrichi*, Rep. Jur. Adm. 1934, p. 1.602.

De asemenea termenul de recurs curge dela data de când reclamantul recunoaște prin însăși petiția de recurs, că a luat cunoștință de act, Cas. III, Dec. 1.170/1925, *I. Constantinescu*, P. Săpt. 1925, p. 590. Cas. III, Dec. 22/1926, *I. Dimitriuc*, Bul. Cas. 1926, I. 507, sau dela data de când se constată că a executat în fapt decizia: C. Apel IV Buc. Dec. 82/1927, *Marinescu*, Jur. Gen. 1927, p. 618; — Cas. III, Dec. 364/1928, *St. Kador*, P. Săpt. 1928, pag. 735; Cas. III, Dec. 1.953/1933, *E. Csop*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 520, sau când reese din o cerere scrisă adresată administrațiunei că a avut cunoștință: Cas. III, Dec. 1.453/1934, *G. Simac*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2.313; sau că a luat cunoștință chiar prin o telegramă, Cas. III, Dec. 36/1934, *A. Constantinescu*, Rep. Jur. Adm. 1934, p. 904.

2. A doua regulă este că dacă nu se face dovada că funcționarul a luat în mod efectiv cunoștință de deciziunea atacată și deciziunea a fost publicată în Monitorul Oficial, termenul curge dela data publicării în Monitor, indiferent dacă ulterior deciziunea a fost comunicată sau notificată individual.

In acest sens: Cas. III, Dec. 788/1933, *M. Stănescu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1083.

Această jurisprudență a Curții de Casațiune, privitoare la data de când curge termenul de treizeci de zile prevăzut de art. 4, alin. 2 al legii contenciosului administrativ, poate părea prea riguroasă la prima vedere, întrucât conduce în fapt la o decădere a funcționarului de a putea ataca actele respective, cari îi vatămă drepturile lui. Mai cu seamă că în primele timpuri ea nu era suficient cunoscută.

Astăzi această rigurozitate pare mai atenuată, întrucât regula este mult mai cunoscută, dat fiind că jurisprudența Casațiunii destul de veche a fost întotdeauna constantă, și, întrucât măsurile administrative care trebuesc atacate în acest termen, au un caracter individual și sfârșesc a fi aduse întotdeauna la cunoștința funcționarului prin notificare individuală sau prin faptul executării ei în fapt.

§ 3. *Termenul de intentare a acțiunilor îndreptate în contra tăcerei sau abstențiunei administrațiunii*

Acțiunile trebuesc intentate într'un termen de 60 zile dela înregistrarea sau notificarea cererii prin portărei. — Art. 4, alin. 2 stabilește un termen special, hotărînd că în cazul când particularul a adresat o cerere administrațiunii, cererea în justiție se va face după expirarea unui termen de treizeci de zile dela înregistrarea de către autoritatea administrativă sau dela notificarea ei prin portărei și în termen de treizeci de zile libere dela această dată. In consecință intentarea recursului înainte de expirarea celor treizeci de zile dela înregistrarea sau notificarea cererii este prematură, iar după expirarea a 60 zile este tardivă.

Am văzut că recursul în contra tăcerii sau abstențiunii administrațiunei de a răspunde la cererea privitoare la un drept a fost creat în dreptul modern din necesitatea de a obliga administrațiunea să adopte o atitudine explicită și de a da astfel particularului posibilitatea de a intenta o acțiune la instanțele de contencios administrativ în contra unui act al administrațiunii. Din această cauză expirarea termenului de 30 zile, în care administrațiunea este obligată să răspundă, este asimilată unei deciziuni de respingere a cererei particularului.

Normal ar fi fost ca legiuitorul român să se oprească aci și să nu mai prevadă și un al doilea termen de alte treizeci de zile, în care particularul să fie obligat a intenta acțiunea sa. In adevăr normal ar fi fost ca, odată ce tăcerea sau abstențiunea administrațiunei a fost asimilată unei deciziuni de respingere, acest act implicit de autoritate să urmeze dreptul comun, adică în contra lui să se poată face recursul oricând, cu excepțiunea acțiunilor în contra refusului administrațiunei, în caz când acest refuz ar echivala cu o deciziune privitoare la înlocuirea, mutarea sau punerea în retragere a funcționarilor stabili și inamovibili, când recursul ar fi trebuit intentat în termen de treizeci de zile.

Legiuitorul român, determinat însă de motive necunoscute, a stabilit un termen de treizeci de zile, după expirarea celorlalte treizeci de zile dela înregistrarea sau notificarea cererii, în care termen particularul trebue să intenteze acțiunea sa în contra tăcerii sau abstențiunii administrațiunii.

Această dispoziție, care după cum am văzut din punct de vedere principial nu are un rost definit, a dat naștere unor controverse și unei interpretări jurisprudențiale, care aplicată în mod riguros ar putea duce la un efect contrariu, decât cel avut în vedere, producând în loc de proteguire a drepturilor particularilor, o decădere de drepturi.

Efectul produs prin expirarea termenului de 30 zile. Reiterarea cererii. — Controversa a purtat asupra chestiunii de a se ști dacă expirarea acestui termen de 60 zile, cauzează particularului o decădere definitivă din dreptul său, care a format obiectul cererii, ceea ce l-ar pune în imposibilitate de a mai putea reitera cererea și a intenta apoi acțiunea; sau numai a dreptului său de a intenta acțiunea ca urmare a cererii sale. In acest din urmă caz el ar putea să reitereze cererea, atât timp cât dreptul său nu s'a prescris, conform dreptului comun. După cum se vede importanța acestei chestiuni este deosebit de mare, întrucât după cum se admite o părere sau alta, sancțiunea expirării termenului este sau nu deosebit de drastică și riguroasă.

Doctrina românească reprezentată în special prin d. prof. Paul Negulescu [1]) este în mod categoric de partea celei de a doua soluțiuni, și aceasta cu drept cuvânt, întrucât a nu admite ca particularul să poată reitera cererea sa, înseamnă a admite în mod implicit că expirarea termenului are drept efect decăderea definitivă a lui din dreptul, care a format obiectul cererii. Ori nu se poate concepe ca în acest mod să prescrie un drept al particularului, atunci când după dreptul comun, termenul lor de prescripțiune este altul, ori poate că e vorba chiar de drepturi imprescriptibile, cum sunt drepturile atașate de persoana individului, dreptul de locomoțiune, atunci când cere un pașaport, de a face comerț, atunci când cere o autorizațiune, etc..., ceea ce ar fi absurd. In acest caz expirarea termenului poate fi asimilată cu expirarea termenului în materie de *perimare a acțiunilor*, care are drept efect de a face ca acțiunea să fie perimată, fondul dreptului rămânând însă neatins, iar particularul putând intenta o nouă acțiune, dacă între timp dreptul său nu s'a prescris conform dreptului comun.

---

[1]) A se vedea Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, ed. IV, tom. I, pag. 415 și urm.

Curtea de Casaţiune în jurisprudenţa ei, fără ca să se pronunţe în mod explicit asupra interpretărei, ce trebue dată expirării celor 60 zile, în care trebuia intentat recursul, pare că înclină însă către prima soluţiune. In adevăr Curtea de Casaţiune hotărăşte că odată ce termenul de 60 zile a expirat, particularul nu mai poate prin o cerere reiterată să facă să reînvieze un termen care a expirat în mod definitiv. Ori prin o asemenea soluţiune se ajunge în mod implicit la o decădere a particularului din însuşi dreptul său, întrucât dacă ulterior el face o nouă cerere, spre ex., spre a obţine o autorizaţiune de construcţiune, de comerţ, un paşaport, un permis de export, etc., şi dacă administraţiunea ar refuza să-i răspundă sau să-i rezolve cererea, el nu ar mai avea deschisă calea contenciosului pentru a-şi protegui dreptul său.

Astfel se respinge recursul făcut în contra cererii reiterate: Cas. III, Dec. 5/1915, *C. Bărbătescu*, Bul. Cas. 1915, p. 1280; Cas. III, Dec. 732/1925, *P. Kirschen*, Pand. Săpt. 1925, pag. 326; Cas. III, Dec. 1.706/1925, Reuniunea Şvăbească, Bul. Cas. 1925, III, p. 546, Jur, Rom. 1926, pag. 113; Cas. III, Dec. 98/1928, *Soc. Alminia*, P. Săpt. 1928, pag. 704; Cas. III, Dec. 196/1934, *I. Noel*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 511; Cas. III, Dec. 129/1930, *C. Grofşoreanu*, Bul. Cas. 1930, I, Pag. 631.

Trebue să recunoaştem că Curtea de Casaţiune atenuiază rigoarea acestei reguli, întrucât consideră că nu se poate respinge acţiunea contra refuzului de a resolva cererea reiterată, decât dacă aceasta are exact acelaşi conţinut şi obiect ca şi cererea precedentă, care nu a fost soluţionată şi atacată în termen.

Astfel, Cas. III, Dec. 610/1915, *D. Ionescu*, nepublicată, dispune următoarele: „având în vedere că se constată că recurentul în urma respingerii ca tardiv a recursului ce a făcut contra refuzului primarului de a-i da autorizaţiune de construcţiune.... a făcut o nouă cerere de autorizaţiune însoţită de noi planuri de construcţiune...., care fiindu-i respinsă pentru aceleaşi motive recurentul contra acestui refus a făcut în termen recursul ce este a se judeca;

Considerând că dacă acest recurs ar urma să fie declarat inadmisibil pe motiv că el nu mai poate fi reînviat prin reiterarea cererii de autorizaţiune, ar rezulta că pentru dânsul exerciţiul dreptului de proprietate garantat de lege să fie cu totul paralizat şi iluzoriu, lucru inadmisibil faţă de principiul liberului exerciţiul al dreptului de proprietate garantat de constituţiune în limitele prevăzute de lege....". De asemenea deciziunile Cas. III, 732/1925 şi Cas. III, 129/1930, citate mai sus conţin consideraţiuni asemănătoare întru cât resping acţiunile în contra unor cereri reiterate, numai întru cât au absolut acelaşi obiect.

In concluziune cred că dispoziţiunea legii contenciosului administrativ art. 4, alin. 2 final, prin care se obligă particularul, care a adresat o cerere administraţiunei privitoare la un drept de a intenta recursul în 60 zile de înregistrare sau notificare, nu are nicio raţiune

logică mai cu seamă în sistemul legii române, unde cu o singură excepţiune, acţiunile în contencios contra actelor de autoritate pot fi intentate oricând, iar tăcerea sau abstenţiunea Administraţiunei este asimilată unei deciziuni de respingere, adică unui act de autoritate.

In dreptul francez recursul la Consiliul de Stat în contra tăcerii Administraţiunii nu poate fi format înainte de expirarea unui termen de 4 luni dela înregistrarea cererii; dar odată termenul expirat el poate fi intentat oricând în mod indefinit, deşi când există un act positiv al administraţiunii el nu poate fi intentat decât în termen de două luni.

In al doilea rând, dat fiind faptul că legea română stabileşte totuşi acest termen şi că acest termen nu este o consecinţă logică a principiilor, care guvernează acest recurs, expirarea termenului trebue interpretată cât mai mult în favoarea particularilor, iar nu în defavoarea lor, cum face în oarecare măsură jurisprudenţa Curţii de Casaţiune. De aceea socotesc că ar fi fost just şi echitabil, dacă opiniunea contrară a doctrinei române ar fi triumfat.

SECŢIUNEA IV

Neexistenţa unor cauze sau fine de neprimire

Deşi acţiunile intentate în baza legii contenciosului administrativ din 1925 pot să întrunească toate celelalte trei serii de condiţiuni arătate până acum, totuşi ele pot să fie respinse dela început, fără ca să fie necesar să se intre în judecata fondului litigiului, dacă actul este legal sau nu, sau dacă vatămă sau nu drepturile reclamantului, atunci când se poate opune reclamantului anume *cauze* sau *fine de neprimire*. Aceste cauze sau fine de neprimire pot să fie de două categorii: *a)* fine de neprimire trase *din natura actului; b)* fine sau cauze de neprimire trase *din existenţa unui recurs paralel.* Să le cercetăm în capitolele ce urmează.

§ 1) *Cauze de neprimire rezultând din natura actului*

Dreptul positiv român după ce înţelege să supună activitatea Statului manifestată sub forma puterii executive, *principiului legalităţii*, sustrage totuşi din anumite motive unele categorii de acte administrative oricărui control judecătoresc. Această sustragere este făcută în

regimul juridic al Statului român în baza art. 107 din Constituțiune și în baza art. 3 al legei pentru contenciosul administrativ din 1925. In prima categorie avem actele de guvernământ și cele de comandament cu caracter militar, iar în a doua categorie avem actele enumerate de art. 3 din legea din 1925, și anume: actele de tutelă administrativă și de control ierarhic, deciziunile comisiunilor disciplinare declarate de Statutul funcționarilor sau alte legi definitive și executorii, actele autorităților militare și actele de autoritate și de gestiune ale Președintelui Camerei și Senatului.

La prima vedere dispoziținea art. 3 al legii din 1925 s'ar părea că sustrage, în contradicțiune cu Constituțiunea, unele categorii de acte, ce n'au fost prevăzute de textul Constituțiunii, întru cât la art. 107, al. 3, că cel vătămat în drepturile sale printr'un act de autoritate sau de gestiune poate face cerere la instanțele judecătorești, nu se face decât excepția prevăzută de aliniatul final al acestui articol, după care puterea judecătorească nu are puterea de a judeca actele de guvernământ și cele de comandament cu caracter militar. In consecință dispoziținea art. 3 din legea contenciosului administrativ, care sustrage și alte categorii de acte, ne apare ca adăugând la art. 107, al. final și ca atare ne apare la prima vedere ca neconstituțională.

In fapt caracterul neconstituțional al acestui articol din legea contenciosului administrativ a fost ridicat uneori înaintea instanței judecătorești competente de a censura neconstituționalitatea legilor, unul din aliniate, și anume cel final, a fost declarat inconstituțional, după cum vom vedea mai departe, iar dacă celelalte se mențin, ele se mențin pe unele considerațiuni trase din aplicațiunea principiilor generale, iar nu pe faptul că ar constitui o clasă de acte de o natură specială sustrase de către această lege din anumite motive controlului instanțelor de contencios.

Să examinăm pe rând și în parte fiecare din aceste acte.

I. Actele de guvernământ

Noțiuni generale. — După cum se știe noțiunea actelor de guvernământ este de origine franceză [1]). Ea nu este însă consacrată în Franța de niciun text de lege formal, afară doar de unele texte vagi, cum este art. 26 din legea dela 24 Mai 1872, care spune următoarele: „Miniștrii au dreptul de a revendica înaintea Tribunalului conflicte-

[1]) Asupra teoriei actelor de guvernământ în dreptul francez și comparat, a se vedea recenta și importanta lucrare: *Paul Duez*, Les actes de gouvernement, Paris, 1935.

telor afacerile duse la secțiunea de contencios și cari nu ar aparține Tribunalelor administrative"... Teoria actelor de guvernământ este așa dar datorită jurisprudenței Consiliului de Stat și în oarecare măsură și Tribunalului Conflictelor, care după cum se știe este instanța mixtă compusă din reprezentanți ai Consiliului de Stat și ai Curții de Casație, care regulează conflictele de atribuțiuni dintre puterea judecătorească de drept comun și tribunalele administrative, cari constituiesc în Franța un ordin de jurisdicțiune separată de putere judecătorească obișnuită.

Consiliul de Stat încă dela începutul secolului trecut, odată cu desvoltarea progresivă a recursului în anulare pentru exces de putere, a recunoscut existența unor acte administrative nesusceptibile din anumite rațiuni de a fi controlate din punct de vedere al regularității și efectelor lor juridice de către instanțele de contencios administrativ.

Este drept că Consiliul de Stat nu întrebuințează niciodată expresiunea de act de guvernământ, dar după caracterele pe cari i le recunoaște, precum și din faptul că comisarii guvernului în rapoartele și concluziunile lor întrebuințează această expresiune, rezultă în mod neîndoios că Consiliul de Stat a înțeles să se refere la o asemenea noțiune.

Această orientare a jurisprudenței administrative franceze a dat naștere unei importante mișcări doctrinale. Autorii de drept public și administrativ francez, pe baza jurisprudențelor Consiliului de Stat au încercat să construiască numeroase teorii generale și sistematice ale noțiunii de act de guvernământ, cari la rândul lor au influențat uneori jurisprudența, dar cari de cele mai multe ori nu au fost adoptate de către Consiliul de Stat [1]).

Imposibilitatea de a se găsi un criteriu satisfăcător de distincțiune al actelor de guvernământ, a făcut desigur ca nici legislațiunea franceză să nu formuleze nicăieri vreo definițiune a noțiunii de act de guvernământ, și nici Consiliul de Stat în deciziunile lui să nu se întemeieze pe criterii de ordin general, adoptând un sistem sau altul. Consiliul de Stat, după ce în primele timpuri înclina spre admiterea teoriei *mobilului politic*, a sfârșit prin a recunoaște existența acestor acte, întemeindu-se nu pe criterii generale și sistematice trase din ordinea juridică sau politică, ci din anume considerațiuni trase din anumite împrejurări de fapt, cari ar atrage necesitatea de a se sustrage în unele cazuri activitatea guvernului controlului judiciar, precum ar fi în cazul unor evenimente politice a căror stăpânire sau

[1]) A se vedea, *P. Duez*, op. cit. pag. 23 și urm.

prevenire constitue o raţiune de Stat, sau inaptitudinea unui tribunal de a exercita un control asupra unor acte de responsabilitatea exclusivă a guvernului, sau interesul Statului de a sustrage examenului jurisdicţional anumite acte cu deosebire importante, sau necesitatea în unele momente a se întări autonomia puterii executive, etc. [2])

Datorită acestui fapt doctrina mai nouă franceză a renunţat de a mai da vreo definiţiune propriu zisă a actului de guvernământ şi de a găsi un criteriu de distincţiune, mulţumindu-se a considera drept act de guvernământ—cum face *M. Hauriou*, (Prècis de droit ad-tif, ed. 12, pag. 418) — „acel act care figurează într'o anumită enumeraţiune a actelor politice alcătuită de jurisprudenţa administrativă sub autoritatea Tribunalului Conflictelor".

Este vorba prin urmare de o concepţiune cu totul *empirică* a actului de guvernământ.

Faptul că noţiunea actului de guvernământ în Franţa este o formaţiune de origine *jurisprudenţială* şi nu un resultat al determinaţiunii vreunui text de lege, îşi are importanţa sa, întru cât noţiunea rămâne susceptibilă de o evoluţiune şi transformare mai lesnicioasă. In adevăr jurisprudenţa franceză sub influenţa ideilor de legalitate şi în tendinţa ei de a restrânge cât mai mult domeniul de discreţionar şi arbitrar al autorităţii guvernamentale, a restrâns din ce în ce mai mult numărul actelor de guvernământ, reducându-le actualmente la cinci sau şase categorii.

Istoricul teoriei actelor de guvernământ în România. — Noţiunea de act de guvernământ a apărut destul de târziu în doctrina şi jurisprudenţa română. De altfel înainte de legea Casaţiei din 1905, care pentru prima oară recunoaşte unei instanţe judecătoreşti dreptul de a anula actele administrative de autoritate, existenţa unei teorii, care să sustragă cenzurii judecătoreşti o anumită categorie de acte, nici nu era prea mult simţită. Teoria actelor de guvernământ apare numai în acel sistem de organizare politică, în care se admite un control judecătoresc cât mai larg şi mai profund al legalităţii activităţii juridice a autorităţilor guvernamentale şi administrative; ori în sistemul de contencios administrativ român din perioada 1866—1905, când nu exista autoritate judecătorească învestită cu dreptul de a anula actele de autoritate, noţiunea actului de guvernământ era aproape inutilă.

---

[2]) Nu lipsesc şi autorii care neagă existenţa actelor de guvernământ, susţinând aşa numita *teorie negativă* a actelor de guvernământ, cum sunt: *Michoud, Bremond* şi *H. Berthélemy*. (Vezi: Duez, op. cit., pag. 35).

Ea ar fi putut avea o importanță oarecare în materie de acțiune în daune civile contra Statului, dacă asemenea daune nu ar fi fost acordate de instanțele noastre destul de rar și cu destul de multă sgârcenie, după cum am arătat într'un capitol anterior. Ea ar fi dus în acest caz la înlăturarea unei acțiuni de această natură pe motiv că actul producător de daune este un act de guvernământ, și ca atare nesusceptibil sub nicio formă de a fi controlat și censurat de puterea judecătorească.

In adevăr în acest timp găsim câteva deciziuni, cari par că admit noțiunea de act de guvernământ, deși numai una singură întrebuințează chiar această expresiune.

Cele câteva deciziuni ale instanțelor noastre în legătură cu această materie se referă în general la faptele de războiu, pe care e drept nu le consideră drept acte de guvernământ, dar care, după motivarea instanțelor respective, nu sunt de natură a atrage responsabilitatea Statului, întrucât „resbelul constituie o forță majoră, care nu dă loc la despăgubiri". Astfel în acest sens, avem: C. Apel, Buc. III, Dec. 255/1881, *Ali Abdișof*, Dreptul 1880/1881, pag. 675; C. Apel Iași, II, Dec. din 4 Dec. 1884, *Gr. M. Sturza*, Dreptul Nr. 22 din 1884—1885. In același sens, Curtea de Casațiune în alte două deciziuni pune același principiu, deși speța judecată nu constituia un fapt de războiu: Cas. S. I, Dec. 242/1894, *I. Dobrescu*, Curierul Judiciar, 1894/pag. 293, și Cas. I, Dec. 392/1895, *N. Pascu*, Bul. Curții Casație, 1895, pag. 693. Printr'o altă deciziune este apărat de responsabilitate primarul unei comune, care, pentru a înlătura pericolul unor inundațiuni, a pricinuit niște pagube reclamantului: Cas. I, Dec. 61/1884, *C. Antoniu*, Bul. Curții de Casație, 1884, pag. 125.

Printr'o altă deciziune, Casațiunea respinge cererea de despăgubiri a unei Companii de navigațiune îndreptată contra Ministerului de Interne; pe motiv că interzicerea debarcării unor străini în țară constitue *un act de guvernământ*. Cas. II, Dec. 19/1900, *G. Loiso, agentul Companiei de Navigație Egée*, Dreptul 1900, pag. 129. In această deciziune se găsește pentru prima dată termenul de act de guvernământ, care fiind actul săvârșit „în scopul siguranței Statului", nu poate da loc unei responsabilități civile, ci cel mult politice.

In sfârșit, mai avem o deciziune, Cas. I, Dec. 102/1900, *I. Tanoviceanu*, Dreptul, 1900, pag. 205, prin care se casează, fără trimetere, Dec. C. Apel, III, București, 158/1898, *I. Tanoviceanu*, Dreptul, 1898, pag. 609, prin care aceasta acordase despăgubiri pentru daunele cauzate prin transferarea unui profesor amovibil, făcută nu prin decret regal, ci prin simplă deciziune ministerială, pe motiv că întrebarea de a se ști dacă a intervenit un decret regal, nu e relevantă în cauză, examinarea acestei forme fiind un act de ordine politică și de administrațiune pură, care scapă de censura judecătorească. Deciziune cu totul contestabilă, și în afara teoriei propriu zise a actelor de guvernământ, de care, de altfel, nici nu pomenește.

Dela apariținea legii Casației din 1905, care înființează o instanță judecătorească, Secțiunea a III-a a Inaltei Curți, cu dreptul de anula actele de autoritate, interesul noțiunii de act de guverna-

mânt devine vădit și de aceia pentru prima oară în art.. 4, al. 9, lit. *h* apare expresiunea de act de guvernământ, fără însă a se da vreo definițiune asupra lui. Legea Curții de Casațiune din 1912, care reorganizează contenciosul administrativ pe baze mult mai largi decât legea din 1905, încât admite să se intenteze recurs în contra tuturor actelor de autoritate, cu excepțiunea actelor de guvernământ, socotește necesar și util, ca să nu mai lase această noțiune la aprecierea exclusivă a jurisprudenței și a doctrinii și în consecință în art. 5, al. III, lit. *f* dă o definițiune actului de guvernământ, însoțind această definițiune cu o enumerațiune cu caracter enunciativ, cuprinzând câteva exemple. In această definițiune și mai cu seamă în enumerațiunea, pe care o face, legiuitorul din 1912 a fost influențat de teoria franceză a actelor de guvernământ, prin natura lor, susținută între alții și de marele jurisconsult francez *Laferrière*, după cum vom vedea mai departe.

Consacrarea legislativă nu s'a oprit aci. Constituțiunea din 1923 în art. 107, al. final, recunoaște în mod categoric existența actelor de guvernământ, iar legea Contenciosului administrativ din 1925 reproduce în cea mai mare parte în art. 2 dispozițiunile legii din 1912.

Doctrina română s'a preocupat și ea destul de târziu de această teorie a actului de guvernământ; primul care o menționează este Prof. *Paul Negulescu*, în tratatul său de drept administrativ din 1904, și al doilea Prof. *Anibal Teodorescu*, care în o lucrare a sa din 1910, intitulată: *O nouă concepțiune a Actului de guvernământ. Teoria legalității*, prezintă o teorie originală asupra noțiunii actului de guvernământ [1]) In baza acestei teorii „actele de guvernământ nu pot rămune dincolo de legalitate, ci trebuiesc să fie tot atât de *legale*, ca și restul actelor administrative din care fac parte. Dacă ele nu pot fi anulate sau reformate de niciun organ judecătoresc sau administrativ și dacă pe de cealaltă parte, nu pot conduce nici la o acțiune în despăgubiri pentru particularul dăunat, trebue ca această virtute specială a lor să resulte, nu din mobilul, care a prezidat la facerea lor, nu din scopul ce s'a urmărit sau împrejurări deosebite de fapt, ci din însuși textul legei. Ori într'un singur caz legea este cauză generatoare de asemenea acte: atunci când ea lasă la aprecierea necondiționată a administrațiunei de a le face sau a nu le face. Dreptul administrațiunei este un drept suveran discreționar".

In sprijinul teoriei, d-sa arată câteva exemple când legea lasă la latitudinea administrațiunei săvârșirea actului, cum sunt: autorizarea stabilimentelor publice și de utilitate publică de a primi donațiuni.

---

[1]) *An. Teodorescu.* Tratat drept ad-tiv, ed. III, vol. I, pag. 416.

legate, prevăzute de art. 811 și 817 din codul civil, expulzarea străinilor prevăzută de legea din 1881, Aprilie 7, asupra străinilor, etc.

Din faptul că după d-sa actele de guvernământ trebuesc să fie legale, constituind exercițiul unei puteri discreționare, precum și din faptul că aduce ca exemplu alte acte decât cele ce în mod obicinuit, sunt considerate ca acte de guvernământ, rezultă că d-sa adoptă în realitate o teorie *negativă* asupra actelor de guvernământ, așa cum era concepută de doctrina și jurisprudența franceză. In urmă D-l Prof. *Paul Negulescu* formulează și D-sa o teorie originală asupra actelor de guvernământ, intitulată: *„Teoria necesității sau a ilegalității"* [2]). După D-sa teoria actului de guvernământ derivă din *necesitatea* Statului de a-și apăra existența, atunci când acesta ar fi amenințată de pericole grave și iminente. Acest drept de necesitate constitue fundamentul, care îndreptățește guvernul a lua măsuri chiar ilegale și cari ar vătăma drepturile particularilor, dar cari, tocmai având în vedere interesul care dictează săvârșirea lor nu pot fi censurate de instanțele judecătorești.

Aceste două teorii, care au influențat uneori jurisprudența noastră, rămân însă în cadrul unor expuneri teoretice, întru cât actualmente în sistemul dreptului positiv român teoria actului de guvernământ este legiferată. De aceea în cele ce urmează noi vom căuta a examina în primul rând această teorie așa cum rezultă din dreptul pozitiv român, adică din legislațiunea și jurisprudența noastră.

Concepțiunea actului de guvernământ în dreptul positiv român.— Teoriile formulate de doctrină în privința actului de guvernământ nu mai pot avea în dreptul nostru aceeași importanță ca în dreptul francez, întru cât noțiunea actului de guvernământ nu este la noi o noțiune jurisprudențială, ci o noțiune recunoscută și determinată de lege, și anume legea contenciosului administrativ din 1925, care dă și o definițiune și o enunțare cu titlul de exemplu, a actelor de guvernământ. De aceia va trebui în primul rând să ținem seamă de dispozițiunile ei. Pe de altă parte însă, dacă avem în vedere că enunțarea legii nu este limitativă și că prin urmare jurisprudența mai poate recunoaște și alte acte de guvernământ în afară de cele prevăzute în corpul legii, ușor ne putem da seamă că nici curentele de doctrină, cari pot influența într'un sens sau altul interpretarea jurisprudenței, nu sunt cu totul de neluat în seamă.

Elementele esențiale ale unei teorii a actelor de guvernământ. — O teorie completă a actelor de guvernământ trebue să studieze această problemă din trei puncte de vedere: *a)* din punct de vedere

[2]) *Paul Negulescu.* Tratat drept ad-tiv, ed. IV, vol. I, pag. 489.

al *necesității* și *utilității* ei; *b)* din punct de vedere al *efectelor ei juridice;* și în al treilea rând *c)* din punct de vedere al *criteriului de distincțiune al actului de guvernământ* sau mai bine zis din punct de vedere a elementelor și caracterelor specifice ale actului de guguvernământ. —

a) **Necesitatea și utilitatea unei teorii a actelor de guvernământ.** — Teoria actelor de guvernământ a fost construită pentru a sustrage o serie de acte administrative dela controlul puterii judecătorești, chiar când aceste acte ar fi produs o vătămare drepturilor particularilor și chiar când actele respective nu ar fi fost săvârșite cu paza tuturor formelor și dispozițiunilor legale. Ea privește ca atare raporturile dintre puterea executivă și cea judecătorească, fie că aceasta din urmă ar fi reprezentată prin tribunalele de drept comun, fie prin tribunale administrative speciale.

Prin aceasta teoria actului de guvernământ se deosebește în mod fundamental și nu înglobează în ea și teoria *dreptului de necesitate,* deși amândouă pornesc în mare măsură dela un temeiu comun, acela de a pune Statul în situațiunea de a face față unor necesități și împrejurări cari ar periclita ordinea publică și siguranța sau existența lui. Dar teoria dreptului de necesitate vizează raporturile dintre puterea executivă și cea legiuitoare, presupunând în acelaș timp existența unei situațiuni anormale și de o gravitate excepțională în vieața unui Stat, care situațiune determină guvernul să așeze existența Statului deasupra ordinei legale. In asemenea împrejurări Guvernul, călcând ordinea Constituțională, ia pe cale de decret-lege măsuri, cari în mod normal nu puteau fi luate decât pe cale legislativă, justificându-se această procedare a sa, fie pe faptul că procedura parlamentară nu se poate îndeplini, fie pe faptul că ea ar fi prea înceată, iar necesitățile prea urgente și prea grave. Cu alte cuvinte teoria dreptului de necesitate presupune o ruptură a echilibrului Constituțional.

Din contră teoria actului de guvernământ nu vizează o asemenea ruptură, guvernul neînțelegând să se substitue puterii legislative; ci rămânând în ordinea constituțională a lucrurilor, el contestă numai judecătorului dreptul de a-i controla anumite acte, asupra cărora nu s'ar putea pronunța fără să se producă anumite inconveniente sau fără să se stingherească exercițiul puterii executive, care are anumite obligațiuni și responsabilități, în ce privește ordinea publică și siguranța Statului.

Fără îndoială că și actele săvârșite de guvern în baza dreptului de necesitate, cari sunt decretele-legi, se impun judecătorului, care trebue să le aplice în măsura, în care ele sunt determinate de starea

de necesitate; dar ele constituesc acte cu caracter de provizorat, cari trebuesc ulterior să fie ratificate de autoritățile în drept, când această stare de necesitate a dispărut. Dimpotrivă actele de guvernământ se impun autorității judecătorești în afara oricărei idei de ratificare ulterioară, pentrucă ele nu constituesc, ca decretele-legi, acte luate în virtutea dreptului de necesitate, — o categorie de acte săvârșite de o autoritate publică, care după Constituțiune nu avea calitatea legală să le ia, — ci ele constituesc o categorie de acte, constituind un domeniu sustras controlului judecătoresc în mod definitiv și categoric, chiar dacă ele ar păcătui din punct de vedere al regularității juridice și ar vătăma drepturile particularilor;

b) **Efectele juridice ale actului de guvernământ.** — Efectul normal și firesc al considerării unui act administrativ drept act de guvernământ este, după cum am arătat, acela de a-l sustrage controlului judecătoresc. Această sustragere este deplină și *integrală*, în sensul că organele judecătorești nu numai că nu pot pronunța anularea lui, dar nici nu-l pot înlătura pe calea excepțiunii de ilegalitate.

Aprecierea regularității juridice a unui act de guvernământ, chiar pe calea indirectă a excepțiunii de ilegalitate, constitue o cenzurare a lui, ceea ce îi este tocmai interzis judecătorului.

De asemenea judecătorul nu poate cerceta actul de guvernământ, nici din punctul de vedere al acordării daunelor. Intr'un sistem de responsabilitate a Statului bazată pe noțiunea de *culpă*, culpă constituită tocmai de săvârșirea unei ilegalități, tribunalul respectiv nu poate pronunța condamnarea Statului la daune, pentrucă îi lipsește tocmai elementul esențial, acela de a putea aprecia și constata ilegalitatea actului respectiv. Aceasta cu atât mai mult în sistemul român, unde dreptul de a săvârși acte de guvernământ, chiar vătămătoare drepturilor particularilor, constitue exercițiul unei facultăți legale, întru cât art. 2 din legea contenciosului autorizează guvernul a lua asemenea măsuri.

Trebue să observ însă în această privință că jurisprudența și mai ales doctrina franceză se orientează în sensul limitării efectelor teoriei actului de guvernământ numai la interzicerea controlului legalității pe cale de acțiune sau excepțiune și nu și la interzicerea acordării de daune. Această orientare este posibilă însă numai în lipsa unui text de lege contrariu și numai în măsura, în care sistemul răspunderii civile a Statului nu se bazează numai pe noțiunea de *culpă consistând din săvârșirea unei ilegalități*, ci se poate baza și pe noțiunea de *risc anormal sau excepțional*, sau pe noțiunea *egalității tuturor cetățenilor în fața sarcinilor publice;* în acest caz dauna sufe-

rită de un particular în urma săvârșirii unui act de guvernământ săvârșit în interesul general, violând acest principiu al egalității tuturor cetățenilor în fața sarcinilor publice, ar fi locul a se acorda daune. In acest caz ilegalitatea actului nu mai constitue o cerință esențială a existenței prejudiciului, ci este suficient ca să se stabilească o legătură de cauză la efect între actul de guvernământ săvârșit în interesul general și daunele suferite, pentru ca particularul să fie îndreptățit a cere despăgubiri, fără ca judecătorul să aibă nevoe de a cerceta în prealabil legalitatea actului respectiv.

Trebue să recunoaștem însă că sistemul daunelor nu a ajuns nici în dreptul francez a fi așezat pe un astfel de fundament juridic, cu toate deciziunile sporadice ale Consiliului de Stat, care pare uneori a se apropia de această teorie. Cu atât mai mult el nu a ajuns în sistemul român, unde fundamentul responsabilității civile este încă bazat pe noțiunea de culpă subiectivă și numai uneori pe noțiunea de culpă a serviciului [1]);

c) **Criteriul de distincțiune al actelor de guvernământ. Elementele esențiale și specifice ale noțiunii de act de guvernământ.** — Cu aceasta am ajuns la partea cea mai dificilă a teoriei actului de guvernământ, întru cât noțiunea actului de guvernământ nu este un rezultat al analizei științifice, juridice, ci ea este în legătură cu anumite elemente și situațiuni de fapt *extra-juridice*, cari de cele mai multe ori trebue căutată în rațiuni de *ordin politic*. In adevăr, din punct de vedere al analizei juridice, actele administrațiunii pot fi, după cum am arătat, acte *reguli*, cum sunt regulamentele, ordonanțele; *acte subiective*, cum sunt: eliberările de permisiuni, autorizările, contractele; sau *acte-condițiuni*, cum sunt numirile sau revocările de funcționari. Ori actele de guvernământ nu pot fi încadrate sau degajate din această ordine de idei. De aci și mulțimea teoriilor și controverselor în această privință.

In dreptul român situațiunea este remediată în o oarecare măsură, întru cât textul legii contenciosului administrativ enumără o serie de acte ca fiind acte de guvernământ și în acest caz toate actele, cari figurează în această listă trebuesc a fi considerate ca atare. Deși poate unele dintre ele nu corespund realmente concepțiunei de act de guvernământ.

Dar dificultatea survine atunci, când s'ar putea încerca pe cale de analogie să se adauge la această listă și alte acte cari nu figurează în ea, lucru îngăduit de lege, întru cât enumerarea nu este li-

---

[1]) A se vedea în această privință: *Paul Duez*, Actes de gouver., pag. 9 și *G. Jèze*, Principes gen. droit. adm., 1925, ed. III. Vol. I, pag. 411.

mitativă, precum și atunci când este vorba de a se ști ce criterii au determinat pe legiuitorul român să treacă în enumerațiunea ei acele acte drept acte de guvernământ și să adopte definițiunea generală cuprinsă în partea întâia din acel articol al legii contenciosului administrativ.

Legiuitorul român a fost influențat de teoria franceză a actelor de guvernământ prin natura lor. — Legea contenciosului administrativ din 1925 nu face altceva în cea mai mare parte decât să reproducă, în ce privește actele de guvernământ, dispozițiunile corespunzătoare ale art.. 5, al. III, lit. *f* din legea Curții de Casațiune din 1912. In ce privește pe legiuitorul din 1912, acesta în mod neîndoios a fost influențat atât în definițiunea, dar mai cu seamă în enumerațiunea actelor de guvernământ de teoria franceză a actelor de guvernământ prin natura lor, susținută în special de jurisconsultul francez *Laferrière* în lucrarea sa capitală *„Juridiction et Contentieux"*.

In Franța, în afară de teoriile, cari neagă existența actelor de guvernământ, două au fost teoriile, cari au reținut mai cu deosebire atențiunea jurisconsulților, și anume: *teoria mobilului politic* și *teoria actelor de guvernământ prin natura lor*.

In baza primei teorii, susținută între alții de *Dufour* [1]), „ceea ce face actul de guvernământ este scopul, pe care și-l propune autorul actului. Actul care are drept scop de a apăra societatea luată în ea însăși, sau personificată în guvern, contra inamicilor săi din năuntru sau din afară, mărturisiți sau ascunși, prezenți sau viitori, iată actul de guvernământ .... Șeful Statului, în sfera acestor măsuri supreme, n'are să sufere niciun control, n'are să ceară niciun ajutor.

Puterea sa stă în autoritatea, cu care este investit ca suveran; el se îndestulează prin el însuși și frâna sa este în autoritatea guvernamentală"....

Cu alte cuvinte un act săvârșit de puterea executivă poate fi considerat ca act de guvernământ, după cum autorul lui îi dă un scop politic, apărarea Statului sau a regimului politic. Teoria aceasta a fost considerată ca fiind periculoasă libertăților publice și cu drept cuvânt, întru cât sub pretextul rațiunii de Stat poate căpăta o extensiune nelimitată justificând și ocrotind toate abuzurile guvernamentale.

De aceia, deși a fost aplicată într'o sumă importantă de deciziuni ale Consiliului de Stat, ea a fost combătută cu înverșunare în timpul celui de al doilea Imperiu, și a sfârșit prin a fi părăsită atât de doctrină cât și de jurisprudență.

---

[1]) *Dufour*, Traité de droit ad-tif appliqué, tom. V, pag. 128.

Noua orientare a încercat să elaboreze o doctrină, care încerca să găsească criteriul actului de guvernământ nu în mobilul politic, care ar fi inspirat pe autorul lui, ci în însăși *natura intrinsecă* a actului respectiv.

In virtutea teoriei mobilului un act săvârșit de puterea executivă putea, după natura scopului său politic sau nu, să fie când un act de guvernământ, când un act de autoritate. In baza teoriei celeilalte, susținută între alții și de *Laferrière*, un act nu putea să fie în totdeauna decât de guvernământ, pentru că această calificare reieșea din însăși *natura internă* a actului respectiv, deosebindu-se prin aceasta în mod specific și esențial de celelalte acte ale Administrațiunii. In consecință actul era de guvernământ prin însăși natura lui, iar nu prin scopul urmărit.

Pentru a ajunge la formularea acestei distincțiuni, *Laferrière* crede că funcțiunea puterii executive se poate împărți în două: o funcțiune guvernamentală și alta administrativă: „a guverna înseamnă, spune *Laferrière*, a prevedea la necesitățile societății politice în întregimea ei, a veghea la observarea Constituțiunii, la funcționarea marilor puteri publice, la raporturile Statului cu puterile străine, la siguranța internă și externă. A administra înseamnă a asigura aplicațiunea zilnică a legilor, a veghea la raporturile cetățenilor cu administrația centrală sau locală și a diverselor administrațiuni între ele" [1]). Criteriul acesta în aparență logic și clar, în fond este obscur și vag, întru cât aceste acte sunt făcute în mare parte de aceleași organe și nu se poate ști cu preciziune când încetează o funcțiune și începe alta.

Ceea ce a făcut ca autorii acestei teorii, după ce au stabilit aceste criterii generale, să fie nevoiți să alcătuiască în mod mai mult sau mai puțin empiric o listă a actelor de guvernământ, în care figurează actele, prin cari capul Statului întreține raporturi cu Parlamentul, măsurile extraordinare de siguranță publică, ca declararea stării de asediu, în caz de turburări interne, epizootii, epidemii, inundațiuni, actele diplomatice, faptele de război izvorîte din necesitățile imediate ale luptei etc....

Ori această enumerare cu caracter mai mult sau mai puțin empiric, transformă teoria actelor de guvernământ din o formulare teoretică de ordin general, într'o simplă enumerațiune, care de multe ori nu mai corespunde cu noțiunea generală formulată mai sus.

Noțiunea actului de guvernământ în dreptul actual român. Legea din 1925. — Această noțiune trebue căutată în primul rând în Legea pentru Contenciosul administrativ din 1925, art. 2. Acest articol cu-

[1]) *Laferrière*. Juridiction et Contentieux, tom. II, pag. 32.

prinde două părți: o primă parte, în care să dă definițiunea actului de guvernământ, și o a doua parte, în care se cuprinde o enumerare a actelor de guvernământ.

I. **Definițiunea actului de guvernământ.** — In ce privește definițiunea art. 2 din această lege, spune următoarele: „In actele de guvernământ se cuprind toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța Statului internă sau externă, sau la alte cerințe de ordine superioară, precum ar fi:...", și apoi urmează o enumerațiune.

Ceea ce trebue să remarcăm în primul rând la această definițiune este că este destul de neprecisă și vagă. In adevăr legea consideră drept acte de guvernământ acele măsuri — fără să se specifice dacă este vorba de măsuri cu caracter general sau individual, putând fi, după cum credem noi, sau cu caracter general sau cu caracter individual sau special, — luate: 1) pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică și la siguranța Statului internă sau externă; 2) sau referitoare la alte cerințe de ordine superioară. Ori, pe lângă faptul că noțiunea de ordine publică și siguranță a Statului, este foarte largă și neprecisă, se mai adaugă și faptul celălalt că noțiunea de cerințe superioare este și mai vagă și mai neprecisă. Este adevărat că în exemplificarea, pe care o face ulterior legea, se arată cam ce ar înțelege prin asemenea cerințe de ordine superioară; totuși faptul că această enumerațiune pe lângă că este simplă enunciativă, dar mai cuprinde și unele dispoziții contradictorii, nu este de natură a aduce prea multă preciziune.

Totuși din această definițiune a legii și din modul cum a fost interpretată de jurisprudență, putem reține următoarele caractere ale actului de guvernământ:

a) Actele de guvernământ trebuesc să intervină într'un domeniu de măsuri privitoare la ordinea publică și siguranța Statului externă sau internă. Prin acestea actele respective capătă desigur un pronunțat caracter *politic*, întru cât este vorba de siguranța și integritatea Statului. Dar a ne mărgini numai la această caracterizare și a considera toate măsurile, cari au de obiect asigurarea ordinei publice și a siguranței Statului, drept acte de guvernământ, am comite desigur o exagerare, căci foarte multe acte și în special toate actele de poliție au acest obiect și nu putem spune că toate actele de poliție sunt acte de guvernământ.

De aceia trebue să completăm această caracterizare a legii prin un nou element, și anume următorul:

b) Trebue ca această măsură să intervină într'un moment și într'o împrejurare când ordinea publică sau siguranța Statului ar fi

grav amenințată de anumite pericole grave și iminente și când luarea unei măsuri grabnice, chiar fără respectarea drepturilor și dispozițiunilor legale, este de natură a preveni și înlătura aceste pericole.

Acest caracter al actului de guvernământ nu rezultă din corpul însăși al definițiunii legale, dar el rezultă în mod indiscutabil din faptul că nimănui nu-i poate trece prin minte a considera toate măsurile privitoare la un interes general de ordine publică sau siguranță a Statului drept acte de guvernământ, căci toate actele de poliție ar putea fi înglobate în această noțiune, după cum am arătat mai sus, și în al doilea rând el rezultă din faptul că cele mai multe din măsurile acestea cu care se ocupă legea în enumerarea care urmează, se referă tocmai la asemenea acte făcute în timpul unor pericole de Stat, cum sunt: declararea stării de asediu, faptele de război, măsurile împotriva turburărilor interne, etc.

Acest caracter al actului de guvernământ este recunoscut în mod expres de jurisprudența noastră în câteva din deciziunile ei recente..

In acest sens: Cas. III. Dec. 872/1926, *D. R. Ioan.* Bul. Cas. 1926, partea III, pag. 457, P. Săpt. 1927, pag. 705: „Ca actul să fie reclamat de existența unui pericol iminent, în care s'ar afla Statul...". In același sens: Cas. III, Dec. 618/1927, *B. Oscar*, P. Săpt., 1927, pag. 756; Cas. III, Dec. 424/1927; *Iuliu Morariu*, P. Săpt., 1928, pag. 37; Cas. III, Dec. 925/1927, *C. Repca*, P. Săpt., 1928, pag. 140; Cas. III, Dec. 167/1928, *Soc. Ungară Gaz*, Bul. Cas., 1928, I, p. 586; Cas. III, Dec. 285/1928, *S. Marossy*, P. Săpt., 1928, pag. 734. Cas. III, Dec. 542/1933, *As. Cultul Patriei*, Rep. Jur. ad., 1933, pag. 443.

c) In sfârșit în al treilea rând act de guvernământ mai poate fi și acea măsură, care se referă la o cerință de *ordine superioară*. Este greu de a se putea defini această cerință de ordine superioară, dar trebue să ținem seamă de enumerațiunea care urmează și la care ne trimete acest articol, și să căutăm acele cerințe superioare în cercul categoriilor de acte date ca exemplu în această enumerațiune, cari, pe lângă interesul privitor la ordinea publică și siguranța Statului, mai înglobează și alte anumite acte, cum sunt: executarea și interpretarea tratatelor diplomatice, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor, foametei, naturalizare, extrădarea și expulzarea.

Limitând-o la cercul acestor categorii, noțiunea de „cerințe de ordine superioară" capătă un înțeles și o oarecare preciziune necesară. În același timp cred că această limitare ar putea rezulta și din spiritul însăși al legii. In adevăr dacă legiuitorul ar fi înțeles ca noțiunea de cerință de ordine superioară să fie interpretată în modul

cel mai larg posibil, atunci nu ar mai fi avut nevoie să dea definițiunea actului de guvernământ ca fiind constituită de măsurile privitoare la un interes general referitor la ordinea publică și siguranța Statului, întru cât noțiunea de cerințe de ordine superioară ar fi înglobat și aceste măsuri. In acest caz însă definițiunea ar fi fost atât de generală în cât ar fi echivalat în fond cu lipsa oricărei definițiuni. Precedând însă această expresiune de altă caracterizare a actului de guvernământ și urmând-o în același timp de o enumerațiune, legea a voit desigur să limiteze noțiunea de cerință de ordine superioară la cercul actelor definite sau enumerate de ea.

Prin aceasta însă caracterul enunciativ al enumerațiunii făcute și care rezultă în mod neîndoielnic din textul legii, nu poate fi întru nimic atins, întru cât în cercul logic al actelor enumerate noțiunea de act de guvernământ ar mai putea fi extinsă și la alte acte, spre ex.: în cercul noțiunii „executării și interpretării tratatelor diplomatice", noțiunea de act de guvernământ ar mai putea fi extinsă și la actele de protecțiune diplomatică ale naționalilor aflați în străinătate, căci pun în joc aceleași probleme de ordin internațional și diplomatic, dar nu ar putea fi extinsă la acte, cari ies din cadrul sau cercul logic al acestor acte, cum ar fi spre ex.: actul de disolvare a unor Camere de agricultură, comerț, etc.

II. **Enumerațiunea actelor de guvernământ.**—In ce privește enumerațiunea făcută de art. 2 al legii din 1925, ușor se poate constata că aceasta nu este făcută după o ordine de clasificație oarecare, lucru ce denotă și mai mult caracterul empiric al ei. In ea sunt cuprinse următoarele categorii de acte:

1. **Declararea stării de asediu.** — Trebue să observ că aci nu e vorba de conținutul însăși al regimului stării de asediu, și anume de determinarea elementelor și caracterelor acestui regim, care nu poate în niciun caz să fie opera puterii executive, ci a legii; ci este vorba de actul sau decretul declarativ de stare de asediu, prin care guvernul și autoritățile publice sunt autorizate a face aplicațiunea legii de stare de asediu, care este o lege excepțională, care nu se aplică decât în anume cazuri și împrejurări. Cu privire la caracterul acestui decret de a constitui un act de guvernământ, lucrul poate să dea naștere la oarecare discuțiuni, deși în dreptul francez acest decret constitue în mod indiscutabil un act de guvernământ.

Discuțiunea în dreptul român poate veni dela faptul că Constituțiunea în art. 128 declară că „în caz de pericol de Stat se poate institui prin lege starea de asediu generală sau parțială". Rezervând în mod expres puterii legiuitoare dreptul de a institui starea de ase-

diu, se poate naște întrebare, dacă legea ordinară mai poate trece declararea stării de asediu printre actele de guvernământ?

Cred că dispoziţiunea aceasta a Constituţiunii are o dublă semnificare: In primul rând puterea legiuitoare este autorizată să alcătuiască o lege, prin care să se definească şi să se determine cuprinsul regimului de stare de asediu, care regim după cum se ştie echivalează cu o suspendare cel puţin parţială a unor principii şi dispoziţiuni constituţionale. Ori, sub vechea Constituţiune, care cuprindea numai dispoziţiunea din al. 1 al art. 128, şi anume că Constituţiunea de faţă nu poate fi suspendată nici în total şi nici în parte, subsista îndoială, dacă faţă de acest text mai poate să se facă o lege a stării de asediu şi dacă legea stării de asediu din 1864 nu era de fapt abrogată, ca fiind contrarie Constituţiunii din 1866, ca una care producea în caz de aplicare o suspendare parţială a prescripţiunilor ei [1]). Constituţiunea nouă a voit să curme această controversă, care în fapt a avut o importanţă mai mult teoretică.

In al doilea rând art. 128, al. 2 din Constituţiune rezervă în mod indiscutabil dreptul de a declara sau institui starea de asediu, adică dreptul de a pune în vigoare legea stării de asediu, puterii legiuitoare, întru cât aplicarea unui regim, care provoacă o suspendare a Constituţiunii în unele din dispoziţiunile ei, constitue un act de o gravitate excepţională, care nu ar putea fi lăsată în mod exclusiv la aprecierea guvernului.

Prin aceasta însă nu înseamnă că s'a ridicat în mod implicit guvernului dreptul de a declara el însuşi, în lipsa autorizării Parlamentului, starea de asediu, pe motiv că această declarare nu ar mai putea intra în noţiunea de act de guvernământ, când ştiut este că acest regim este destinat a asigura în caz de pericole de Stat, grave şi urgente, ordinea publică şi siguranţa Statului, cari ar fi poate periclitate, dacă ar fi vorba să se aştepte hotărîrea Parlamentului, care se pronunţă mai greu şi mai cu încetineală.

Cu alte cuvinte, declararea stării de asediu intră în modul cel mai deplin în noţiunea de act de guvernământ, autorizată de Constituţiune prin art. 107, al. final. Din această cauză art. 128 din Constituţie nu trebue interpretat în sensul că se ridică dreptul guvernului de a institui prin decret starea de asediu, ci numai în sensul că odată instituită pe cale de act de guvernământ în lipsa Parlamentului, decretul respectiv trebue supus Parlamentului spre ratificare în timp util. Este un caz, când actul de guvernământ are un caracter *pro-*

[1]) A se vedea în acest sens *Dissescu.* Tratat de drept constituţional, pag 481; *C. Rarincescu,* Decretele-legi şi dreptul de necesitate, pag. 99.

vizoriu, el trebuind apoi a fi supus ulterior ratificării legislative. De altfel aceasta este și soluțiunea dreptului francez, care prin legea dela 3 Aprilie 1878, art. 2 autorizează și pe președintele republicei a declara starea de asediu, cu avizul Consiliului de Miniștri, dar atunci Camerele se reunesc după două zile spre a ratifica sau nu măsura luată pe cale de decret.

Chestiunea aceasta nu s'a pus în general înaintea instanțelor noastre judiciare, întru cât aproape în totdeauna aplicarea legii stării de asediu s'a făcut în urma unui vot al Parlamentului. Totuși, avem o deciziune, Cas. S. U. Dec. Nr. 34/1935, *E. Fericeanu* și alții. Pand. Săpt. 1935, pag. 648, prin care se hotărăște că, „nimic nu se opune ca legiuitorul ordinar să autorize puterea executivă a lua în caz de necesitate asemenea măsuri, sub rezerva ratificării sale ulterioare, sau să ratifice măsurile luate anterior, ori de câte ori necesitatea și urgența lor pentru apărarea Statului reclamă intervenția imediată a puterii executive în lipsa Parlamentului".

Trebue să recunosc că numai decretul de declarare a stării deasediu poate fi considerat drept act de guvernământ. Regimul însăși al stării de asediu nu poate fi definit și organizat decât printr'o lege. Această lege arată, care sunt drepturile și puterile guvernului și autorităților militare în timp de stare de asediu, care din această cauză nu este un regim de arbitrar, la discreționea puterii executive, ci este un *regim de legalitate* creat și organizat numai prin lege [1]). In consecință toate actele și deciziunile guvernului și comandamentelor militare trebuesc luate în baza și în limita puterilor conferite lor prin legea stării de asediu; tot ceea ce contravine sau depășește aceste puteri, constituesc acte ilegale susceptibile de a fi declarate ca atare, și anulate de instanțele judecătorești competente. In acest sens Cas. II, Dec. 3.135/924, *S. Margulius și alții*, Bul. Cas. 1924, II, pag. 444, prin care se declară ilegală și se casează fără trimetere o ordonanță a Comandamentului Cetății București, prin care se înființa pedepse.

2. **Faptele de război, cari ar rezulta dintr'o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei,** constituesc a doua categorie de acte de guvernământ. Este o categorie de acte, care în afara teoriei

[1]) In țara noastră, regimul stării de asediu este organizat de legea stării de asediu din 10 Decemvrie 1864, iar legile ulterioare din 18 Martie 1907 și 14 August 1914, care autorizează guvernul a institui starea de asediu, arată că această stare de asediu se va institui în cuprinsul legii din 1864. Legea din 4 Februarie 1933 găsește necesar să extindă regimul stării de asediu al legii din 1864, autorizând guvernul să decreteze starea de asediu nu numai în condițiunile legii din 1864, dar și cu completarea menționată în legea dela 1933.

actelor de guvernământ se poate legitima și pe teoria forței majore, care exonerează de orice responsabilitate; de altfel chiar în textul legii se vorbește numai de faptele de război, cari rezultă dintr'o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, care implică de asemenea tot o ideie de forță majoră [1]).

Din această cauză faptele de război au exonerat de orice răspundere Statul, chiar și înainte ca teoria actelor de guvernământ să fie admisă și consacrată în dreptul nostru, după cum am arătat mai sus.

Instanțele noastre judecătorești au avut ocaziunea a se pronunța de mai multe ori asupra acestei categorii de acte. Astfel: Trib. Ilfov, s. I com., sent. 2.828/1925, *M. Iosefache*, P. Săpt. 1926, p. 95, consideră act de guvernământ „măsura de a se distribui depozitele de cereale din zona de luptă spre a micșora forța combativă a inamicului; Cas. I, Dec. 4.369/1925. *N. Verona*, P. Săpt. 1926, pag. 313, prin care se declară din contră că daunele cauzate cu ocazia războiului, în afară de zona de luptă, sunt de natură a atrage responsabilitatea Statului față de acei a căror drepturi au fost lezate"; în speță era vorba de luarea în posesie de Ministerul de Finanțe a unei fabrici de spirt și devastată ulterior de soldații ruși. Curtea de Apel Iași, III, Dec. 27 Aprilie 1926, Jur. Gen. 1926, pag. 713, consideră act de guvernământ, fapt de război, devastarea unei vii de soldații ruși. Cas. I, Dec. 4.165/1926, *Georgescu F.*, Bul. Cas. 1926, p. III, pag. 185, distrugerea unei mori, în timpul retragerii, act de guvernământ; C. Apel București, IV, Dec. 109/1927, *V. Vasiliu*, Bul. Curților Apel, 1927, pag. 220, consideră că faptul vărsării băuturilor spirtoase, după cererea Marelui Cartier General, constituie un act de guvernământ.

3. **Actele de comandament cu caracter militar.** — Introducerea acestor acte printre actele de guvernământ este datorită de sigur unei inadvertențe a legiuitorului din 1925 sau poate mai de grabă unei evitări a îndatoririi de a da o definițiune actelor de această natură, cari pentru prima oară au fost menționate în dreptul nostru — fiind necunoscute dreptului francez, italian etc., — de art. 107 din Constituțiune. Dacă actele de comandament cu caracter militar ar fi fost simple acte de guvernământ, legiuitorul constituant nu ar mai fi avut nevoie să le menționeze în art. 107, al. final, alături de actele de guvernământ, căci ar fi putut fi înglobate în însăși noțiunea de act de guvernământ.

De aceea ne vom rezerva de a discuta această chestiune ulterior, când vom cerceta chestiunea actelor de comandament cu caracter militar, ca o noțiune separată și diferită de a actului de guvernământ.

---

[1]) A se vedea în această privință desbaterile parlamentare, la legea din 1912, pentru Curtea de Casație, ediția oficială, 1912, pag. 288.

4. **Executarea și interpretarea tratatelor și convențiunilor diplomatice cu Statele străine.** — Această categorie de acte de guvernământ face parte din o categorie mai amplă de acte de guvernământ, pe care dreptul francez o cunoaște sub denumirea de *actele diplomatice* [1]). Aceste acte diplomatice se referă în primul rând la încheierea, denunțarea, interpretarea și executarea tratatelor internaționale și în al doilea rând la actele privitoare la protecțiunea diplomatică datorită naționalilor în străinătate.

Această categorie de acte pornește în primul rând dela necesitatea de a prevedea la siguranța externă a Statului și în al doilea rând de a se lăsa guvernului întreagă responsabilitate a acțiunii, sale diplomatice, fiind singurul în măsură a aprecia și hotărî săvârșirea unor acte cu caracter internațional, cari prin repercusiunile pe cari le-ar putea avea sunt de o gravitate excepțională; în acest înțeles libertatea și autonomia acțiunii diplomatice a guvernului poate intra în noțiunea de *cerințe de ordine superioară*, de care ne vorbește legea contenciosului administrativ.

Domeniul acțiunii diplomatice a produs în dreptul francez o eflorescență considerabilă de acte de guvernământ, de cari a avut să se ocupe jurisprudența Consiliului de Stat, ceea ce a făcut ca să se spună că Ministerul Afacerilor Străine este paradisul actelor de guvernământ [2]).

In dreptul român numărul actelor de asemenea natură de care a avut să se ocupe instanțele judecătorești este cu totul redus.

Astfel: Cas. II, Dec. 1.010/1919, *R. Roșca*, Jurisprudența Rom., 1919, pag. 768, Curierul Jud., 1919, p. 48, privitor la un tratat de alianță al Statului român; Cas. III, Dec. 1.665/1925, *C. Georgescu*, Bul. Cas. 1925, p. III, pag. 528, care declară act de guvernământ „eliberarea pe baza stipulațiunilor tratatelor diplomatice a unui certificat de naționalitate". C. Apel, II, Cernăuți, Dec. 24/1930, *Locuitorii com. Bărbești*, Pand Săpt. 1931, pag. 335, prin care refuzul Ministerului de Instrucție de a satisface cererea reclamanților, întemeiată pe pactul naționalităților dela Paris, 9 Dec. 1919, de a introduce limba ucraineană în școala primară, este declarat act de guvernământ". Cas. III, Dec. Nr. 1.363/1932, *Fabrica de hârtie Ignat Spiro*, P. Săpt. 1933, pag. 43, prin care hotărăște că actul de interpretare și executare a trat. de comerț, este un act de guvernământ.

Tot în această ordine de idei, deși nu este vorba de un act de executare și interpretare a unui tratat diplomatic, trebue pusă, după cum am arătat, și

---

[1]) Vezi *Paul Duez*, op. cit. pag. 52. *G. Jèze*, Princ. Gen., ed. III, 1925, tom. I, pag. 401.

[2]) *P. Duez*, op. cit., pag. 52. Asupra acestei chestiuni în dreptul român a se vedea *P. Alexandrescu-Roman*, Tratatele internaționale și actele de guvernământ, Revista de drept public, 1931, pag. 127.

sentința Trib. Ilfov, s. I, Nr. 613/1904, Dreptul, 1906, pag. 31, prin care refuzul Statului de a acorda protecțiune diplomatică unui supus român în străinătate, este considerat act de guvernământ.

5. **Măsurile împotriva epidemiilor, epizotiilor, inundațiilor, foametei, turburărilor interne.** — Acest aliniat al legii din 1925 este susceptibil de multă discuțiune.

In primul rând el reproduce aceeași dispoziție din vechea lege din 1912, care după inspirația lui *Laferrière*, trecea printre actele de guvernământ și actele de poliție sanitară, cum sunt măsurile împotriva epidemiilor și epizootiilor. Ori doctrina franceză a eliminat din cuprinsul actelor de guvernământ aceste măsuri de poliție sanitară, iar pe de altă parte Consiliul de Stat în unele deciziuni a admis posibilitatea unui control al legalității măsurilor sanitare de ordin general [1]).

In dreptul român nu am întâlnit deciziuni care să se refere la această categorie de acte de guvernământ și aceasta pentru motivul, cred, că noțiunea de act de guvernământ este inutilă în cauză.

Măsurile sanitare de acest fel pentru prevenirea sau impiedecarea propagării epidemiei sunt autorizate de diversele legi de poliție sanitară, cari stabilesc dreptul incontestabil al autorităților de a le lua, și ca atare nu pot fi anulate sau censurate de autoritățile judecătorești, tocmai pe motivul că sunt prevăzute și autorizate de lege.

Rămân celelalte categorii privitoare la inundații, foamete și turburările interne. Ele se sprijină pe ideia că măsurile respective sunt destinate a preveni sau împiedeca unele cataclisme sau mișcări sociale, cari ar periclita ordinea publică și siguranța Statului.

Jurisprudența noastră a avut ocaziunea a se pronunța asupra celor două ultime categorii de măsuri, cu privire la foamete și la turburările interne. Astfel: Cas. III, Dec. 65/1916, *G. Băicoianu*, Curierul Jud. 1916, pag. 192: „prohibirea exportului unor mărfuri ca și ridicarea acestor prohibițiuni, fiind acte de guvernământ". Cas. III, Dec. 487/1931, *Izdrael Spino*, Pand. Săpt. 1931, pag. 376, refuzul Ministerului de Agricultură de a elibera un permis de export, constitue un act de guvernământ.

Mai importantă este însă Dec. Cas. III, Nr. 1.191/1921, *Al. Enacovici*, Jur. Rom., 1922, pag. 10, Pand. Rom., 1922, I, pag. 150, prin care se declară act de guvernământ jurnalele Consiliului de Miniștri din August 1921, prin care se oprea exportul grâului, secarei și derivatelor lor, rezervându-se pentru consumul intern, iar disponibilul, dacă ar fi fost, se rezervă Statului, care urma să-l plătească producătorului, pe un preț maximal, și în urmă să-l exporte etc....

Statul ceda exportul acestor cereale dobândite pe un preț maximal unei Societăți private, Sindex, contra unui comision, care reprezenta diferența dintre prețul maximal plătit și acel al pieții mondiale.

---

[1]) *P. Duez*, op. cit., pag. 48.

Această diferență valutară dobândită de Stat în acest mod îi dădeau Statului român posibilitatea de a executa angajamente și face plăți, contribuind la ridicarea valutei. Dacă, în ce privește prima parte, faptul de interzicerea exportului cerealelor și a nu permite exportarea de cât a surplusului, se poate spune că constitue un act de guvernământ, de oarece constitue o măsură de prevenire a foametei, în ce privește, a doua parte, adică măsură de a obliga pe producători să cedeze Statului surplusul disponibil dela consumul intern, care îl va exporta prin intermediul Soc. Sindex, este foarte îndoielnic, dacă constitue un act de guvernământ; faptul de a da posibilitatea Statului român, ca în acest mod să-și execute angajamentele și de a face plăți, cari să contribue la ridicarea valutei, nu se poate spune, cum crede Curtea, că intră noțiunea de act de guvernământ. Căci dacă ar intra, ce ar putea împiedica atunci Statul ca să confiște toate proprietățile particulare, în acest scop?

In ce privește măsurile referitoare la turburările interne, chestiunea este și ea destul de delicată. Evident că prima și cea mai importantă măsură este aceia a actului declarativ al stării de asediu. Ori despre acest act legea contenciosului din 1925 se ocupă la începutul acestei enumerațiuni.

Iar pe de altă parte în dreptul francez se recunoaște că în lista actelor de guvernământ relative la măsurile de siguranță publică internă în caz de criză nu mai rămâne astăzi decât decretul declarativ de Stare de asediu politică [1]). Aplicarea regimului prevăzut de legea stării de asediu face tocmai posibilă luarea unor măsuri destinate tocmai de a potoli sau limita aceste turburări interne, precum ar fi interzicerea întrunirilor, confiscarea ziarelor etc., în care caz legalitatea măsurilor nu se mai poate pune. Chestiunea, care s'ar putea pune este dacă asemenea măsuri ar putea fi luate atunci când ar exista pericolul izbucnirii sau întinderii unor turburări interne, fără ca în prealabil să fie declarată starea de asediu. Ori acest lucru este după mine foarte greu de admis, întru cât atunci devine inutilă starea de asediu pentru cea mai mare parte a ei.

Jurisprudența noastră a avut puține ocaziuni a se pronunța asupra acestei categorii de acte de guvernământ. Astfel: Cas. I, Dec. 778/1912, *Adevărul*, Bul. Cas. 1912, pag. 1863, Curierul Jud. 1913, pag. 11 și 65, consideră măsura guvernului de a opri expedierea pe calea ferată a unor ziare, în scop de a împiedeca răspândirea unor știri, în urma cărora s'ar putea produce o mișcare de oarecare gravitate, drept act de guvernământ.

Având în vedere că, actul respectiv se produce în timpul răscoalelor țărănești și că constituia o măsură destinată a limita întinderea lor, se poate concepe ca el să fie înglobat în categoria actelor de guvernământ, constituită din măsurile referitoare la turburările interne.

---

[1]) Paul Duez, op. cit., pag. 48.

Cu totul nejustificată din contră, Dec. Cas. III, Nr. 1.231/1930, *N. Bratu*, Bul. Cas. 1930, II, pag. 711, care declară pur și simplu ordinul de confiscare a unei gazete drept act de guvernământ, fără să motiveze această măsură prin împrejurările de fapt existente și prin necesitatea de a se preveni isbucnirea s'au întinderea unor turburări.

6. **Naturalizarea.** — Legiuitorul întrebuințează expresiunea de naturalizare, care constitue un mod de dobândire a naționalității alcătuit din o serie de condițiuni, formalități și deciziuni, fără să specifice cari din acestea constituesc acte de guvernământ. In fapt în materie de naturalizare intervin două categorii de deciziuni în conformitate cu legea din 24 Februarie 1924, și anume:

a) Deciziunile comisiunii de naturalizare prevăzută de art. 11, care este chemată să constate dacă solicitantul îndeplinește sau nu condițiunile cerute de lege. Dacă socotește că le îndeplinește, cererea de naturalizare împreună cu deciziunea de constatare a comisiunii este înaintată Consiliului de Miniștri; dacă nu, atunci nu mai este înaintată (art. 19);

b) Jurnalul Consiliului de Miniștri, care acordă sau refuză naturalizarea, fără să o motiveze (art. 17 și 18 din lege).

Este neîndoelnic că jurnalul Consiliului de Miniștri care acordă sau refuză naturalizarea constitue un act de guvernământ în concepțiunea legii contenciosului din 1925; deși el este în realitate un simplu act discreționar de autoritate publică, naturalizarea fiind lăsată la aprecierea exclusivă a guvernului de a fi acordată sau nu în baza însăși a textului legii, art. 17 și 18.

Controversa se ridică însă pentru prima categorie de deciziuni, anume acelea ale comisiunii de naturalizare, care socotind că solicitantul nu întrunește condițiunile cerute de lege nu mai înaintează cererea Consiliului de Miniștri, închizând astfel calea solicitantului.

Jurisprudența noastră înclină a le considera tot acte de guvernământ. deși crede că Comisiunea de naturalizări este organ de jurisdicțiune și nu administrativ. C. Apel, Buc. III, Dec. 378/1927, *Kozarin*, Bul. Curților de Apel, 1928, pag. 194; Cas. III, Dec. 446/1928, *Kozarin*, P. Săpt., 1928, pag. 678.

O deciziune recentă, Cas. III, Nr. 590/1936, *C. Nagy*, P. Săpt. 1936, pag. 551, consideră deciziunile Comisiunii de naturalizări drept avize, care neputând produce niciun efect asupra situațiunii solicitatorului atât timp cât nu sunt însușite de Consiliul de Miniștri, nu sunt susceptibile de a fi deferite instanțelor de contencios. In acelaș sens, Cas. III, Dec. 630/1931, *B. Melchior*, Jur. Rom., 1932, p. 14.

Actele însă făcute în aplicarea legii pentru dobândirea naționalității nu sunt acte de guvernământ, ci de autoritate, cum este eliberarea sau anularea unui certificat de naționalitate. Cas. III, Dec. 936/1930, *M. Wilderman*, Jur. Rom 1930, pag. 290.

7. Actele prin cari se disolvă persoanele juridice sau li se interzice funcționarea conform legii speciale. — Redacțiunea acestui articol este defectuoasă, întru cât, dacă prevede că actul de disolvare trebue să fie făcut în conformitate cu legea specială, atunci nu mai poate fi un act de guvernământ, ci un act simplu de autoritate, a cărei legalitate urmează să fie controlată de justiție.

In acest sens, Cas. III, Dec. 542/1933, *Soc. Cultul Patriei*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 443 și Cas. III, Dec. 543/1933, *Soc. Cultul Patriei*, Pand. Săpt. 1934, pag 179, Curtea de Casație crede că actul de disolvare ar putea fi considerat ca act de guvernământ și, ca atare, ar putea fi săvârșit fără paza condițiunilor cerute de legea respectivă, numai în cazul unor circumstanțe extraordinare și grave. de ordin general și de natură a periclita siguranța Statului.

8. Extrădarea și expulzarea străinilor.—Deciziunile de extrădare sunt declarate de lege acte de guvernament; iar în privința celor de expulsare ale străinilor, legea ne artă că ele nu pot fi atacate în justiție decât pentru eroare asupra calității de cetățean român.

In realitate actul de extrădare este un act în executiunea unei convențiuni diplomatice, iar expulsarea este un act discreționar de autoritate publică, a cărei săvârșire este lăsată de lege la aprecierea exclusivă a guvernului. Totuși fiind trecute în enumerațiunea legei nu le putem decât considera ca atare.

Cas. II, Dec. 5.983/1929, *Lambru Anastasiu*, P. Române, 1930, I, pag. 12 și 182, referitoare la extrădare.

Cu aceasta am terminat lista actelor de guvernământ enumerate în art. 2 al legii din 1925. Caracterul însă al acestei enumerări nu este însă *limitativ*, ci numai *enunciativ*, întru cât la finele enumerațiunii adaugă: *precum și altele de aceeași natură*, ceea ce înseamnă că în afară de actele arătate mai pot exista și altele, cari pot fi apreciate ca atare de instanțele judecătorești; dar după cum am arătat mai sus, aceste acte nu pot să fie luate decât din cercul logic al actelor definite sau enumerate de lege.

Alte acte de guvernământ recunoscute prin jurisprudența Curții de Casațiune. — Caracterul pur enunciativ al enumerațiunii actelor de guvernământ cuprinsă atât în legea Curții de Casație din 1912, cât și în legea contenciosului administrativ din 1925, a făcut posibil ca la lista acestor acte jurisprudența să mai adauge și altele. Trebue să recunoaștem însă că, deși unele deciziuni sunt susceptibile de îndoială, jurisprudența a uzat cu destulă prudență și parcimonie în admiterea de noi acte de guvernământ. In special în timpurile din

urmă s'a arătat chiar însufleţită de un spirit oarecum restrictiv, refuzând să recunoască un atare caracter multor acte, pe cari guvernul căută să le sustragă în baza noţiunii de act de guvernământ.

Astfel: Casaţia consideră drept acte de guvernământ:

1. Modificarea circumscripţiunilor unor Camere de Comerţ, Cas. III, Dec. Nr .431/1919, *N. Ştefaniu* şi alţii, Pand. Rom., 1928, I, pag. 74, Jur. Rom., 1920, pag. 77. In această deciziune, Curtea de Casaţie, admite teoria legalităţii actelor de guvernământ, formulată de d-l Prof. An. Teodorescu. Deciziune care a rămas izolată, întru cât legiuitorul nostru a consacrat teoria actelor de guvernământ prin natura lor şi ca atare nu intră în concepţiunea legiuitorului nostru din 1912 şi 1925.

2. Măsurile pentru prevenirea contrabandelor la frontieră. Cas. I, Dec. 1.333, *S. Albu*, Jur. Rom. 1923, pag. 90, deciziune viu criticată de d-l Prof. P. Negulescu. (Tratat drept ad-tiv, ed. IV, pag. 512), întru cât măsura respectivă constituie un simplu act de poliţie preventivă vamală.

3. Jurnalul Consiliului de Miniştri, prin care se interzice importul de maşini vechi şi uzate. Cas. III, Dec. 1.700/1925, Bul. Cas. 1925, partea III, pag. 543 şi Cas. III, Dec. 612/1926, *Soc. Invierea*, Jur. Rom. 1926, pag. 395. Ambele deciziuni sunt criticabile, întrucât nu orice măsură destinată a ocroti un interes general poate să fie considerată ca act de guvernământ, căci în modul acesta aproape toate actele săvârşite de guvern ar putea fi declarate acte de guvernământ, fiind în general toate acte de interes general.

4. Actul constatator că o comunitate religioasă a îmbrăţişat o altă religie şi care are drept efect de a face ca bunurile respective să treacă la acea religie. Cas. I, Dec. 1.622/1927, P. Săpt., 1928, pag. 269.

5. Mobilizarea armatei. Cas. I, Dec. 590/1931, *A. Iliescu*, P. Săpt., 1931, pag. 553.

6. Graţierea. Cas. II, Dec. 2.992/1933, *A. Bratoşin*, P. Săpt. 1934, pag. 250. Cu drept cuvânt, exerciţiul dreptului de graţie nefiind susceptibil de control jurisdicţional. Vezi în acest sens şi *P. Duez*, op. cit., pag. 44.

Din contră, în următoarele deciziuni, Casaţia refuză să recunoască acest caracter, următoarelor acte:

1. Deciziunea Ministerului Industriei, pentru aplicarea fără excepţiune a art. 1 din legea repausului duminecal. Cas. III, Dec. 179/1913, *Soc. Müller*, Bul. Cas. 1913, pag. 828.

2. Actul unui Stat străin de a confisca o cantitate de făină proprietatea unei soc. române, fără să dovedească că e rechiziţionată pentru hrana armatei sale. Cas. S. Un., Dec. 11/1915, *Seťa Bey*, etc., Bul. Cas. 1915, pag. 35.

3. Actul de disolvare al unei Camere agricole. Cas. III, Dec. 872/1926, D. R. Ioan, Bul. Cas. 1926/part. III, pag. 457, Pand. Rom. 1927, I, 25.

4. Actele de rechiziţiuni. Cas. III, Dec. 424/1927, *I. Morariu*, Pand. Săpt., 1928, pag. 37.

5. Transferarea unui funcţionar. Cas. III, Dec. 925/1927, *C. Repca*. Pand. Săpt. 1928, pag. 140.

6. Hotărîrea unei primării de a obliga Soc. de gaz metan, să nu închidă conductele. Cas. III, Dec. 167/1928, *Soc. Ungară de Gaz*, Bul. Cas. 1928, I, 586.

7. Decretul de amânare al alegerilor Camerelor de agricultură (nu parlamentare). Curtea Apel Iaşi, II, Dec. 23/1929. Dreptul 1929, pag. 344.

8. Liberarea unui certificat de constatare a naționalității române. Cas. III, Divergența Dec. 936/1930, *M. Wilderman*, Jur. Rom. 1930, pag. 290.

9. Ac[illegible] dizolvare a unei persoane juridice, săvârșit fără paza formelor cerute [illegible]a persoanelor juridice. Cas. III, Dec. 542/1933, *Soc. Cultul Patriei*, Jur. [illegible]933, pag. 152.

10. Dec[illegible]ie retragere a autorizațiunii de a tipări un manual școlar. Cas. III, Dec. 394/[illegible]2, *P. Zaharescu*, Pand. Săpt. 1932, pag. 521.

11. Jurnalul Consiliului de Miniștri, prin care se suprimă sporul de scumpete al pensionarilor, Cas. III, Dec. 1.633/1932, nepublicată.

12. Jurnalul Consiliului de Miniștri, prin care se interpretează aplicarea unei legi. Cas. III, Dec. 590/1934, *I. Manolescu*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 92.

Concluziune. — După cum se vede din cele arătate până acum, deși definițiunea actului de guvernământ făcută de lege este destul de neprecisă și vagă, totuși prin interpretarea jurisprudenții ea a căpătat o oarecare preciziune și chiar restricțiune. Astfel ea cere în general, în afară de cazul când este vorba de un act special determinat prin enumerațiunea legii, ca actul de guvernământ, pe lângă faptul că trebue să se refere la un interes general relativ la ordinea publică și siguranța internă sau externă a Statului, să fie justificat în acelaș timp și de existența unui pericol grav și iminent, care ar amenința Statul.

Concepută în modul acesta noțiunea actului de guvernământ nu este o noțiune propriu zis juridică, ci în legătură cu împrejurări și considerațiuni de fapt extra-juridice, ceea ce desigur dă judecătorului o mare putere de apreciere. Nu-i mai puțin adevărat însă că prin această restricțiune teoria actului de guvernământ devine prin aceasta mai puțin periculoasă libertăților publice, decât ar părea la prima înfățișare, mai cu seamă, dacă ținem seamă de faptul arătat mai sus, că Inalta Curte de Casație a avut o jurisprudență restrictivă mai cu seamă în ultimele timpuri.

II. Actele de comandament cu caracter militar

Noțiuni generale. — Termenul de act de comandament cu caracter militar a apărut în dreptul român pentru prima oară în art. 107, al. final al Constituțiunii din 1923. Până atunci termenul acesta era necunoscut în dreptul nostru, doctrină, jurisprudență, legislație, după cum era și este încă necunoscut dreptului francez, italian etc. Desbaterile constituantei și lucrările ei preparatorii nu ne aduc o preciziune propriu zisă a acestei noțiuni, iar legea Contenciosului administrativ, care ar fi putut să ne dea o definițiune, cum a făcut cu noțiunea actului de guvernământ, se mulțumește să ocolească dificul-

tatea şi să treacă în mod greşit aceste acte printre actele de guvernământ. Pe de altă parte chestiunea se complică, întru cât pe lângă dispoziţia art. 107, al. final, reprodusă în art. 2, al. I al legii din 1925, mai există în această din urmă lege dispoziţia art. 3, al. 3, după care: „actele autorităţii militare nu vor putea fi atacate, decât în privinţa decretelor de punere în retragere şi numai pentru cuantum-ul pensiunii". In acest caz se pune în mod firesc întrebarea: actele autorităţii militare constituesc o clasă de acte deosebită de actele de comandament cu caracter militar?

Socotesc că nici legiuitorul constituant şi nici legea contenciosului administrativ nu a avut în vedere o noţiune precisă şi clară a actului de comandament cu caracter militar şi nici nu putea să aibă o asemenea noţiune. De aceea vom căuta ca pe baza principiilor generale juridice să lămurim această chestiune.

In adevăr noţiunea actului de comandament militar, întocmai ca şi a actului de guvernământ, nu reiese din analiza juridică şi ca atare nu poate să fie o noţiune juridică; ea nu poate să fie decât o noţiune extra-juridică, născută din necesitatea de a se da satisfacţiune unor anumite interese în legătură directă cu activitatea unui serviciu public de o natură specială, care este acel al apărării naţionale. Intr'un asemenea serviciu domneşte un anumit spirit de ordine şi disciplină, care în concepţiunea legiuitorului constituant şi a legiuitorului din 1925 nu se împacă cu intervenţiunea unui organ judecătoresc, care să-i controleze activitatea.

Din această cauză, întocmai ca şi pentru actele de guvernământ, s'a socotit util şi necesar ca să se refuze celor interesaţi dreptul de a se adresa instanţelor de contencios şi să se ceară anularea sau cenzurarea unor astfel de acte.

Precizarea noţiunii de act de comandament cu caracter militar. — Precizarea acestei noţiuni este foarte greu de făcut, întru cât după cum am spus noţiunea lor nu este şi nu poate fi rezultatul unei analize ştiinţifice. Dovada cea mai evidentă este că dela 1923, de când noţiunea lor a fost prevăzută în Constituţiune, doctrina şi jurisprudenţa noastră nu a putut nici până azi să ajungă la o definiţiune de oarecare preciziune. Totuşi prin aplicaţiunea principiilor generale, din lucrările preparatorii ale Constituţiunei, din interpretarea jurisprudenţii şi examinarea doctrinii de până acum să încercăm de a lămuri cât de puţin această noţiune.

După cum rezultă din lucrările preparatorii ale Constituţiunii [1]),

---

[1]) Vezi cele spuse de *Dissescu*, raportor al Constituţiunii, citat de An. Teodorescu, op. cit. pag. 431.

noțiunea de act de comandament cu caracter militar trebue să aibă următoarele caractere: *a)* în primul rând trebue să fie vorba de un act, care să emane dela autoritățile publice cari au caracterul de comandamente militare, prin comandament militar înțelegându-se o totalitate de trupe puse sub comanda unui șef determinat; în acest sens desigur calitatea de comandament o poate avea Regele șef al Statului, ministrul de răsboiu, comandamentele militare superioare etc.; *b)* In al doilea rând trebue să fie vorba de acte, cari să aibă un cuprins de natură militară, referindu-se cu alte cuvinte la acte și operațiuni în legătură cu serviciul și îndatoririle militare; *c)* In sfârșit în al treilea rând trebue să adăogăm și condițiunea că toate aceste acte trebue să cuprindă ideia de ordin, de comandă și în consecință cu corelativul ei de disciplină militară, după cum rezultă din însăși termenii expresiunei și care este atât de necesară și caracteristică acestui organism.

Sustragerea acestor acte judecății tribunalelor nu poate să fie întemeiată decât pe necesitatea de a asigura spiritul de disciplină al subordonaților față de ideia de prestigiu și de autoritate a superiorilor, precum și acele condițiuni de energie, unitate, capacitate și rapiditate necesare operațiunilor militare. Dincolo de aceste necesități actele de comandament militar cu consecința atribuită lor numai au rațiune de a exista.

Rezultă din această caracterizare că din noțiunea de act de comandament cu caracter militar trebue să excludem toate actele cu caracter contractual, acte de gestiune, pe cari autoritățile militare le încheie cu diferitele persoane în vederea aprovizionării și furnisării de materiale sau în alte scopuri, pentru asigurarea funcționării serviciului de apărare națională.

In același timp în noțiunea de act de comandament cu caracter militar, concepută în acest mod intră în mod necontestat toate ordi*nele și instrucțiunile de serviciu* privitoare la măsurile de preparațiune și de instrucțiune a trupelor și ofițerilor, la mobilizări de contingente și concentrări de trupe, la repartiția și dislocarea unităților, la atribuirea și luarea de comenzi, la manevre, la exerciții și la operațiuni militare, etc.

Aceste acte de altfel, nici în lipsa unei dispoziții exprese, ca aceia a art. 107 din Constituțiune, al. final, nu sunt susceptibile de a fi atacate înaintea instanțelor judecătorești, întru cât nu sunt acte administrative de autoritate, în înțelesul juridic al cuvântului, ci *instrucțiuni, ordine de serviciu sau acte și operațiuni materiale,* cari nu sunt susceptibile a fi deferite spre anulare instanțelor de contencios ad-

ministrativ; încât din acest punct de vedere înglobarea lor între actele de comandament cu caracter militar nu are mare interes practic.

Dar autoritățile, cari au caracterul de comandamente militare și cari în definitiv nu sunt altceva, decât organe de conducere ale unui serviciu public și ca atare sunt organe administrative, pot săvârși și acte administrative, în înțelesul lor juridic, întocmai ca și oricare alt organ administrativ, acte luate în vederea producerii unor anume efecte juridice, și cari pot fi: acte cu caracter general, cum sunt regulamentele și ordonanțele militare; acte cu caracter subiectiv, cum sunt diversele autorizațiuni, permisiuni, rechiziții; acte condițiuni, cum sunt numirile și avansările de ofițeri, punere în rezervă, în retragere, reformă, etc.

Se poate afirma că toate aceste acte, fără excepțiune, prin faptul că emană dela autoritățile militare învestite cu puteri de comandament, sunt acte de comandament militar în înțelesul art. 107, al. final din Constituțiune și ca atare sustrase controlului judecătoresc?

Fără îndoială că nu; a admite ca toate aceste acte în integralitatea lor să nu fie susceptibile de a fi censurate de instanțele judecătorești, înseamnă a așeza un organ de autoritate publică, care în mod necontestat face parte din puterea executivă, într'o situațiune privilegiată și cu nimic justificată, într'un Stat în care toate celelalte acte chiar legislative, sunt subordonate principiului de legalitate, care stă la baza Statului modern. De aceia caracterul de act de comandament militar cu consecințele lui nu poate fi atribuit acestor categorii de acte, decât în măsura, în care el este cerut de rațiunile de interes de autoritate și disciplină militară de care am vorbit mai sus.

Pentru aceasta trebue să cercetăm actele autorității militare dintr'un dublu punct de vedere: după cum ele se referă la populațiunea civilă, sau după cum se referă la militari, la elementele cari alcătuiesc ierarchia militarilor activi sau chiar de rezervă, adică la acei cari fac parte cu orice titlu din elementele armatei propriu zise.

In ce privește prima categorie de acte, acelea prin cari comandamentele militare intră în raport cu populațiunea civilă, există un principiu dominant că autoritatea și organele militare, oricare ar fi ele, nu pot impune obligațiuni și sarcini, cari să aducă o restrângere a libertăților și drepturilor acestuia [1]). Aceste restricțiuni și îndatoriri nu pot fi aduse, decât printr'o lege. Se exceptează doar starea de război efectiv, pe teatrul chiar al operațiunilor militare, când comanda-

[1]) *M. Hauriou*, Précis droit constitutionnel, 1923, pag. 156.

mentele militare pot lua orice măsuri dictate de necesitățile luptei și de asigurare a biruinței [1]).

In timp de stare de asediu politică sau fictivă puterile comandamentului militar sunt cu mult mai întinse, decât în timpuri normale, dar această extensiune este legitimată și întemeiată pe legea stării de asediu, care organizează regimul juridic al stării de asediu, și care face din aceasta nu un regim de arbitrar, cum s'ar putea crede, ci un *regim de legalitate*. In consecință tot ceea ce depășește textul legii, cade sub censura instanțelor judecătorești competente, care sunt deci îndreptățite a cerceta legalitatea tuturor măsurilor luate de autoritățile militare în timp de stare de asediu, raportându-se la populațiunea civilă.

Inalta Curte de Casațiune, s. II, prin Dec. Nr. 3.135/1924, *S. Margulius* și alții, Jur. Rom. 1925, pag. 90, cercetează legalitatea unor ordonanțe militare în timp de stare de asediu și constatând ilegalitatea lor, refuză să le aplice, și în consecință, casează fără trimetere deciziunile Consiliului de revizie al armatei și al Consiliului de război, cari se întemeiau pe dânsele.

In consecință teoria actelor de comandament cu caracter militar nu se poate aplica actelor comandamentelor militare în raporturile lor cu populațiunea civilă, cari acte cad din punct de vedere al legalității lor sub censura instanțelor judecătorești competinte.

Să examinăm acum a doua ipoteză și anume aceia a actelor, cari intervin față de militarii cuprinși în ierarchia militară sau față de toate elementele, cari compun puterea armată a Statului, sub toate formele ei. Caracteristica dominantă a ierarchiei militare este de a constitui un corp de organe și autorități publice dotat cu o organizare specială, alcătuită în cea mai mare parte de un *Statut legal special și propriu*. Acest statut cuprins în diverse legi speciale prevede condițiuni speciale de recrutare, avansare, punere la retragere, la pensiune, etc., prevăzând în același timp pentru asigurarea poliției și disciplinei militare, tribunale speciale cu caracter disciplinar. Din punct de vedere logic și strict juridic nimic nu s'ar împotrivi, ca toate actele săvârșite de organele superioare militare cu nesocotirea acestor dispoziții legale referitoare la acest statut al organizațiunii militare să fie supuse controlului judecătoresc, întru cât din punct de vedere juridic toate măsurile respective nu sunt altceva, decât acte administrative.

Ori, se pare că în concepțiunea guvernanților noștri se socotește că prestigiul autorităților militare, precum și disciplina, care trebue

---

[1]) A se vedea *C. Rarincescu*, Actele de comandament, cu caracter militar, Pand. Române, 1925, partea IV.

să domnească în interiorul acestor corpuri, ar suferi, dacă s'ar recunoaște dreptul celor interesați de a deferi controlului justiției asemenea acte, cari putându-le anula ar face să reintre în corpul militar, acei cari fuseseră depărtați din el [1]).

In asemennea caz și într'o asemenea concepțiune, teoria actelor de comandament cu caracter militar ar prezenta o utilitate în sensul că s'ar îngădui celor, cari fac parte din ierarhia militară, dreptul de a recurge la instanțele de contencios, atunci când situațiunea și drepturile lor ar fi făcut obiectul unor măsuri ilegale.

Decât numai, nu aceasta pare să fi fost intențiunea legiuitorului din 1925 privitor la această noțiune, întrucât în art. 3, al. 3 al legii din 1925 socoate util să mai înscrie o dispoziție prin care se declară că nu pot fi atacate pe cale judecătorească actele autorităților militare cu excepțiunea decretelor de punere în retragere și numai pentru cuantum-ul pensiunii. Ori, această dispoziție, care nu este decât o reproducere modificată a unei dispoziții mai vechiu din art. 5, al. III, lit. *f* Nr. 2 din legea dela 1912, se referă tocmai la actele despre cari am vorbit mai sus, decrete de avansare, punere în retragere, reformă etc. Dacă legiuitorul din 1925 le-ar fi considerat ca intrând în noțiunea de act de comandament cu caracter militar, nu ar mai fi avut nevoie să se refere la ele printr'un articol special, de care de altfel ne vom ocupa mai departe.

In resumat noțiunea de act de comandament cu caracter militar, după cum resultă din această scurtă analiză juridică, se referă aproape în mod exclusiv la acele acte și măsuri arătate mai sus, privitoare la preparațiunea și instrucțiunea trupei și a ofițerilor, la mobilizare de contingente și concentrări și mișcări de unități militare, la repartiția și dislocarea lor, la atribuțiunea și luarea de comenzi, la ordinea și disciplina trupelor, la manevre și operațiuni militare, și altele de acest gen. Dar toate acestea, după cum am spus, nu constituesc acte juridice propriu zis, ci sunt instrucțiuni și ordine de serviciu etc. [2]), cari prin însăși aplicațiunea principiilor generale expuse mai sus nu sunt susceptibile de censura organelor de contencios.

---

[1]) A se vedea în acest sens: Expunerea de motive a legii Curții de Casație din 17 Februarie 1912, ediția oficială, pag. 87 și urm.

[2]) Asupra noțiunii actelor de comandament, cu caracter militar, a se vedea în afară de Tratatele d-lor *Prof. Paul Negulescu* și *An. Teodorescu* și, următoarele studii speciale: *C. Rarincescu*, actele de comandament cu caracter militar, Pand. Rom. 1925, p. IV. *Gen. Macovescu*, Rev. drept public 1930, pag. 114; *G. Cristescu, Melanges Negulesco*, 1935, pag. 181 și *Gen. Manolache*, „România Militară", 1933, Iunie, pag. 33.

De altfel, în răstimp de aproape 14 ani dela votarea noii constituțiuni, Inalta Curte de Casațiune nu a avut decât rare ocaziuni de a se ocupa în deciziunile ei de noțiunea actului de comandament cu caracter militar; și atunci când se ocupă se referă mai mult la cazuri de asemenea natură.

Astfel: Cas. III, Dec. 411/1927, *Col. Grig.* B., Bul. Cas. 1927, partea II, pag. 296, consideră luarea comenzii pentru părăsire de post și insubordonanță, constituie „un atribut suveran al acelui comandament". Cas. I, Dec. 590/1931, *A. Iliescu*, Pand. Săpt. 1931, pag. 553, indicarea elementelor chemate la mobilizare, constituie un act de comandament cu caracter militar; C. Apel, IV, Buc. Dec. 87/1934, *G. Burlacu*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 1.834, măsura disciplinară luată de comandant contra unui jandarm. Cas. III, Dec. 1.438/1934, *G. Petroaia*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2496, idem.

Din contră, mult mai numeroase sunt deciziunile, care fac aplicațiunea articolului 3, alin. 3, din legea contenciosului administrativ; dar despre acestea ne vom ocupa mai departe.

III. Actele de tutelă administrativă și de control ierarhic

Legea contenciosului administrativ în art. 3, înțelege să mai sustragă unele categorii de acte controlului judecătoresc, ceia ce, după cum am spus, ar părea că adaugă la dispoziția al. final al art. 107 din Constituțiune, care nu sustrage decât două categorii de acte. In mod logic deci acest articol ar trebui considerat neconstituțional, dacă el nu s'ar sprijini în mare parte pe alte considerațiuni și principii trase din aplicațiunea principiilor generale juridice. Dar în acest caz, pe lângă faptul că ar fi inutil, el mai poate pricinui și interpretări greșite, cum de fapt s'a și întâmplat. De aceea, în cele ce urmează, vom încerca să-i stabilim adevărata lui semnificare.

Noțiunea de control ierarhic și de tutelă administrativă. — Atât controlul ierarhic, cât și tutela administrativă constituesc două modalități de control *administrativ*, care se exercită de autoritățile administrative superioare, asupra altor autorități administrative. *Controlul administrativ* se deosebește în mod esențial de controlul *jurisdicțional*, la care sunt supuse toate actele autorităților administrative, în baza art. 107 din Constituțiune. Pe când controlul jurisdicțional se poate exercita numai din punct de vedere al *legalității actelor*, controlul administrativ se poate exercita atât din punctul de vedere al legalității, cât și *al oportunității și utilității măsurilor administrative* luate de autoritățile subordonate. Și este normal să fie așa; întrucât un organ judecătoresc, așezat departe de necesitățile curente ale vieței administrative și lipsit de mijloacele de investigațiune ale

unui organ de administrație activă, este foarte puțin calificat de a putea exercita un control al oportunității și utilității actelor săvârșite de autoritățile administrative. Mai mult încă, dacă ar exercita un asemenea control, ar însemna că un organ judecătoresc s'ar substitui administrațiunii și ar face administrațiune în locul acesteia.

Dar puterile administrațiunii în exercițiul dreptului ei de control nu sunt totdeauna uniforme și de aceeași întindere și tărie; ele variază, după cum este vorba de control ierarhic sau de tutelă administrativă și în acest din urmă caz ele variază chiar dela caz la caz, după cum legea a găsit de cuviință să-l institue și să-l organizeze în mod mai larg sau mai restrâns.

Controlul ierarhic este controlul exercitat într'o ierarhie administrativă de autoritățile sau funcționarii superiori asupra actelor funcționarilor în subordine. El se exercită din treaptă în treaptă de către funcționarul imediat superior, fără ca să fie nevoie pentru aceasta de vreun text expres de lege, până când se ajunge la ultima treaptă a ierarhiei serviciului public, care este șeful serviciului respectiv, în general ministrul. Acest control care este de esența organizațiunilor ierarhice administrative, consistă nu numai într'un control al legalității, dar și al oportunității și utilității actelor și în baza lui autoritatea superioară poate să confirme sau să anuleze, să modifice sau să reformeze, sau chiar să înlocuiască actul săvârșit de funcționarul superior cu un act nou. Autoritatea superioară nu ar putea însă să ia o măsură de atribuțiunea unei autorități inferioare, în cazul când aceasta este învestită cu o putere de deciziune proprie, trecând peste capul acesteia. Ea poate să-i anuleze sau să-i modifice actul sau deciziunea ei, dar nu ar putea să ia măsura trecând deadreptul peste capul ei, căci aceasta ar însemna o *confuziune de atribuțiuni*, o violare a competențelor locale.

Tutela administrativă este controlul pe care anumite organe administrative, în general aparținând administrațiunii centrale, precis arătate de lege, îl exercită asupra actelor autorităților administrative, dotate cu o organizare mai mult sau mai puțin autonomă, prevăzută cu patrimoniu și personalitate juridică proprie, cum ar fi comuna, județul, sau celelalte stabilimente publice. Acest control nu se exercită asupra tuturor actelor săvârșite de aceste organe, ci numai aupra acelor arătate de lege, întrucât constituirea acestor autorități ca organe autonome, învestite cu personalitate juridică proprie, pornește tocmai dela ideea că aceste persoane sunt capabile și trebue să se conducă singure. Numai în oarecare măsură și pentru a se putea asigura respectarea unor anume interese, se rezervă unor

anumite organe administrative, aparținând de cele mai multe ori puterei centrale, dreptul de a cerceta, confirma sau anula unele din aceste acte de o deosebită valoare și importanță.

Plecând tot dela ideia de bază că aceste organe descentralizate, autonome, trebue să se administreze ele singure, autoritățile învestite cu dreptul de tutelă nu au în general dreptul de a modifica sau reforma actele acestora, întrucât în acest caz administrațiunea acestor organe ar putea fi făcută de organele de control, căci acestea având dreptul de modificare a actelor, ușor s'ar putea substitui lor [1]). De aceia autoritățile de tutelă nu au în general dreptul, decât de a confirma sau refuza să confirme sau să aprobe actul administrațiunii subordonate, care în modul acesta nu devine executoriu, decât dacă a fost aprobat de autoritatea desemnată de lege; precum și uneori dreptul de a anula actul, când acesta ar cuprinde dispoziții contrarii ordinei publice, legilor sau ordinei constituționale a Statului, și aceasta numai când prin texte exprese de lege ar fi autorizate să o facă. Numai în mod cu totul excepțional legile recunosc autorităților învestite cu drept de tutelă dreptul de a modifica actul autorității inferioare, cum ar fi în cazul când o autoritate comunală ar refuza să înscrie în buget cheltuielile obligatorii, autoritatea de tutelă le poate înscrie din oficiu.

Toate acestea fac din tutela administrativă un control mult mai restrâns, decât cel exercitat pe calea controlului ierarhic. La toate acestea se mai adaogă și faptul că pe când controlul ierarhic se poate exercita și din punct de vedere al oportunității și utilității măsurilor respective, tutela administrativă poate fi limitată numai la un control al legalității actului, în care caz autoritatea superioară este obligată a confirma sau aproba măsura respectivă, afară numai de cazul, când ar avea motive să-l anuleze pentru considerațiuni de ilegalitate.

De aceia pentru a se putea aprecia întinderea acestui control, din acest punct de vedere, este necesar a se referi întotdeauna la textul legii, care îl institue.

Controlul judecătoresc asupra acestor acte

După ce am expus pe scurt principiile, cari guvernează aceste modalități de control, să revenim la ceea ce ne interesează pe noi în primul rând și anume la rațiunile, pentru cari actele săvârșite în

[1]) Vezi: *G. Jèze*, Principes gén. droit ad-tif 1926, ed. III, tom. III, pag. 120-28, „Puterea ierarhică cuprinde puterea de reformare... din contră, puterea de control (tutelă administrativă), nu cuprinde puterea de reformare".

exercițiul acestui control administrativ ar putea fi sustrase controlului judecătoresc în baza art. 3 al legii din 1925. Mărturisesc că la prima vedere aceste rațiuni mi se par cu totul obscure și neconcludente, întru cât atât actele de tutelă, cât și cele de control ierarhic nu sunt altceva decât acte administrative și ca atare în mod logic nu pot să fie sustrase controlului jurisdicțional. Ele nu ar putea fi atacate în justiție, decât nu mai în măsura în care nu ar constitui acte juridice și ca atare nu ar produce efecte juridice, sau în măsură în care nu ar fi susceptibile de a vătăma drepturile particularilor. Dar în acest caz ele nu sunt acte sustrase controlului din cauza naturei lor speciale, ci din cauză că acțiunile îndreptate în contra lor nu ar fi admisibile, întru cât nu ar întruni condițiunile de admisibilitate, arătate mai sus. In asemenea condițiuni, puterea judecătorească nu le-ar putea censura, nu din cauza dispoziționii articolului 3 din legea dela 1925, ci chiar în lipsa acestui articol, care din acest punct de vedere este inutil, pe baza principiilor generale, cari guvernează această materie și numai în măsura în care intră în considerațiunile expuse mai sus. Și aceasta cred că este realitatea.

Chestiunea posibilității de a se ataca sau nu în justiție aceste acte, se pune în mod diferit, după cum este vorba de a le considera din punct de vedere al raporturilor interne ale serviciilor publice, sau din punct de vedere al raporturilor externe ale acestor servicii publice cu particularii, cari vin în relațiune cu ele.

In ce privește controlul ierarhic considerat din punct de vedere al raporturilor interne ale ierarhiei administrative, a legăturilor dintre funcționarii inferiori și cei superiori ai serviciilor publice, nu se poate concepe ca autoritățile sau funcționarii inferiori în subordine, să atace în contencios actele superiorilor lor, cari în exercițiul dreptului lor de control refuză să confirme, sau chiar anulează, sau modifică un act săvârșit de inferiorul lui. Aceasta, pentru motivul că actul superiorului nu-i vatămă personal funcționarului niciun drept al său, elaborarea actelor administrative de către aceștia, neconstituind exercițiul unui drept subiectiv, ci doar îndeplinirea unei îndatoriri de serviciu [1]). In ce privește însă, din punct de vedere extern, al relațiunilor cu particularii, situațiunea se schimbă. Este adevărat că actul de control ierarhic, atunci când are drept

[1]) A se vedea *M. Hauriou*, Précis droit ad-tif, ed. XI, 1927, pag. 51. „In ierarhie o autoritate subordonată nu poate să formeze recurs contra actului unei autorități superioare chiar atunci când ar socoti că prerogativele i-au fost încălcate... Din contră, autoritățile descentralizate supuse tutelei administrative sunt îndreptățite a discuta în contencios actele de tutelă".

efect de a confirma actul inferiorului, nu are o valoare juridică proprie, întru cât el nu adaogă nimic la efectul juridic al acestuia; de aceea actul, care trebuie a fi atacat în justiție, este actul inferiorului. Dar când actul superiorului consista în anularea, modificarea sau chiar înlocuirea actului săvârșit de inferior, el are toate caracteristicile unui act administrativ și ca atare nu poate fi sustras controlului judecătoresc, atunci când vatămă drepturile particularilor, căci atunci ar însemna să reducem întreg contenciosul administrativ la neant. Mai mult încă, se poate spune că în general, asemenea acte de control ierarhic exercitat, fie din oficiu fie la cererea particularilor, sunt deferite instanțelor de contencios, întru cât particularul nu se adresează de obiceiu justiției, decât după ce a epuisat toată scara autorităților ierarhice.

Acest lucru este atât de firesc în cât nu socotesc necesar să insist prea mult asupra acestei chestiuni. Menționez totuși Dec. Cas. III, Nr. 2.078/1934, *Cr. Cireș.* Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 645, care spune că deciziunile date chiar pe calea recursului ierarhic, sunt acte administrative de autoritate... și numai cu violarea legii s'a respins acțiunea în contencios pentru anularea deciziunii mai susenunțate".

Trebue să menționez că, în apărarea drepturilor lor personale, decurgând din statut, funcționarii publici, se găsesc în aceeași situațiune ca și particularii, ei, putând întenta acțiuni de contencios administrativ, în contra deciziunilor de destituire, transferare, suspendare, etc....., întru cât, de astă dată, este vorba de valorificarea unor adevărate drepturi subiective, decurgând din acest statut. Lucrul acesta, iarăși nu suferă nicio discuțiune, deși uneori s'a încercat a li se contesta acest fapt [1]).

In ce privește actele de tutelă administrativă, chestiunea se poate cerceta ca și la controlul ierarhic, atât din punct de vedere intern, cât și din punct de vedere extern, adică al raporturilor cu particularii.

Din punct de vedere al raportului cu particularii, actele de tutelă adminitrativă, când consistă într'un act de confirmare sau aprobare, neadăogând nimic nou la valabilitatea juridică a actelor săvârșite de autoritățile tutelate, nu sunt susceptibile de a fi atacate separat și independent de actul pe care îl confirmă sau aprobă. In a-

[1]) A se vedea pag. 270, a acestei lucrări. De asemenea, Cas. III, Dec. 151/1933, *Nogacevski*, Pand. Săpt. 1934, pag. 25, actul de suspendare a unui funcționar nu intră în art. 3 din legea contenciosului ad-tiv, neîncadrându-se în noțiunea de control ierarhic.

devăr, autoritățile descentralizate sunt singurele competente a lua măsurile de administrațiune, cu cari legea le investește; eficacitatea juridică a unora din ele este suspendată, ele nu pot să fie puse în lucrare, până când nu sunt aprobate sau confirmate de autoritatea anume instituită pentru aceasta. Numai după ce au fost aprobate și uneori chiar și în cazul când nu au fost aprobate, dar autoritatea fiind obligată a se pronunța în un termen anumit nu a făcut-o, ele pot să fie puse în lucrare și deci, să producă efecte juridice; numai în acest caz, actul de tutelă, făcând corp cu deciziunea confirmată, poate produce efecte juridice și poate să cauzeze în consecință vătămare de drepturi particularilor. Atât timp cât nu au fost aprobate, ele nu pot produce o asemenea leziune sau nu pot da naștere la drepturi și ca atare ele nu pot fi atacate înaintea instanțelor de contencios, actul de tutelă neproducând niciun efect juridic. Aceasta se întâmplă în general, când autoritățile învestite cu dreptul de tutelă, aprobă sau refuză să aprobe un act săvârșit de autoritatea inferioară, mai ales când în conformitate cu legea, refuzul de aprobare poate să fie dictat nu numai de considerațiuni de legalitate, dar și de considerațiuni de oportunitate sau utilitate; în acest caz ne găsim într'un domeniu de putere discreționară.

In acest sens: Cas. III, Dec. 52/1921, *Comunitatea izr. Spaniolă*, Jur. Rom. 1921, pag. 50, consideră act de tutelă nesusceptibil de a fi censurat de justiție actul de autorizare sau refuz de autorizare a unei persoane juridice de a primi donațiuni sau legate, conform art. 811 și 817 din codul civil.—Cas. III, Dec. 1.036/1929, *E. Trăil.*, Bul. Cas. 1929, partea II, pag. 501, neaprobarea unei concesiuni făcute de primărie.

Când însă, c[illegible]atunci, când termenii expreși, sau impliciți ai legii, refuzul de aprobare sau de confirmare, trebue motivat, sau în cazul când autoritatea tutelară nu poate să nu confirme actul, decât ținând seamă de considerațiuni de ilegalitate, atunci nu ne mai găsim într'un domeniu de puterea discreționară. In consecință cel interesat și vătămat în dreptruile lui, are în mod necontestat dreptul de a ataca refuzul în contencios.

De asemenea oridecâteori actul de tutelă nu consistă numai în dreptul de a confirma, dar și în dreptul de a anula un act al inferiorului, această anulare poate pricinui o vătămare de drepturi, care îndrituește pentru particularul vătămat, exercițiul unei acțiuni, în contencios, prin care să ceară anularea actului, dacă acesta depășește drepturile de tutelă, recunoscute de lege, sau este făcut de o autoritate necompetentă.

Astfel, Cas. III, Dec. 510/1930, *I. Scurtu*, Pand. Săpt. 1930, pag. 657, actul Ministerului de Interne, de a anula hotărîrea unei primării privitoare la o vânzare, este un act ad-tiv de autoritate censurabil de contencios. Idem Cas. III, Dec. 155/1930, *H. Ionescu*, Bul. Cas. 1930, II, pag. 850, deciziunea Ministerului de Interne care respinge apelul contra unei deciziuni a unui prefect care dispusese anularea unei licitațiuni, este un act de autoritate susceptibil de a face obiectul unei acțiuni în contencios. Cas. III, Dec. 350/1931, *A. Mărgineanu*, Jur. Rom. 1931, pag. 176, consideră ca act ad-tiv deciziunea Ministerului de Interne, care anulase o încheiere de avansare a delegațiunii permanente a unui județ, și ca atare, censurabil de instanțele de contencios. Cas. III, Dec. Nr. 286/1934, *Ministerul de Interne* cu *P. Bucur*, Pand. Săpt. 1934, pag. 786, declară ilegală deciziunea Directorului Ministerial, care confirmase în postul de notar o persoană, care nu fusese aleasă de consiliul comunal. Cas. III, Dec. 252/1928, *C. Niculescu-Slave*, P. Rom., 1928, III, p. 123, Bul. Cas. 1928, p. I, p. 642, declară simplu act de autoritate censurabil, deciziunea Ministerului de Instrucțiune, de a anula rezultatele unor alegeri, când, după textul legii nu avea drept de anulare, ci numai de confirmare. Cas. III, Dec. Nr. 474/1927, *M. Hacman*, Pand. Săpt. 1927, pag. 632, idem deciziunea Ministerului de a revoca un membru al Senatului Universitar. Cas. III, Dec. 915/935, *I. Băjenaru*, Pand. Săpt. 1935, pag. 635.

Contra: Cas. III, Dec. 899/1933, *S. Danciu*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1.408, consideră act de tutelă decizia Ministerului Domeniilor, de a nu aproba o licitațiune a unei comune, pentru arendarea dreptului de vânătoare. Cas. III. Dec. 1.706/1930, *V. Pop*, Bul. Cas. 1930/II/906 și Cas. III, Dec. 1.708/1930, *V. Sebastian*, Bul. Cas. 1930/II/909, prin care se consideră drept act de tutelă, nesusceptibil de control, dec. Ministerului de Interne, de a anula hotărîrea de avansare a unor funcționari a delegațiunii permanente județene. Cas. III, Dec. 1.382/1932, *Șulim Palic*, Pand. Săpt. 1933, pag. 598, actul de apribare a unei licitații nesusceptibil de atac, conform art. 3 și Cas. III, Dec. 483/1933, *H. Ionescu*, P. Săpt. 1933, pag. 757, actul de anulare a unei licitațiuni.

Toate aceste ultime deciziuni în mare parte contradictorii cu cele precedente chiar în aceleași spețe, sunt susceptibile de o critică întemeiată.

Din punct de vedere al raporturilor interne, dintre autoritățile învestite cu dreptul de tutelă și cele supuse controlului tutelar, spre deosebire de cele ce se întâmplă în materie de control ierarhic, autoritățile tutelate au incontestabil dreptul de a ataca în contencios actele săvârșite de organele tutelare, prin care acestea, depășind limita dreptului lor de control aduc vătămare drepturilor autorităților descentralizate de a se administra ele singure în conformitate cu legea [1]).

---

[1]) *R. Alibert*, op. cit. pag. 121. „Colectivitățile administrative secundare, considerate ca persoane morale au desigur calitatea de a ataca pe calea recursului pentru exces de putere actele care le-aduc vătămare. Este consecința chiar a descentralizării și a autonomiei pe care ea i-o acordă. Beneficiarii acestei autonomii sunt calificați pentru a opune în contra puterii centrale și pentru a obliga puterile publice a respecta statutul lor legal și independența lor".

In același sens: *M. Hauriou*, op. cit., pag. 402.

Aceasta nu poate să fie decât firesc. Din moment ce legea creiază aceste stabilimente publice și autorități descentralizate și le-a învestit cu o serie de drepturi și atribuțiuni proprii, este inadmisibil ca aceste drepturi și atribuțiuni să fie lăsate la discreționea autorităților centrale, care oricând le-ar putea încălca, prin acte arbitrare și abuzive. Autoritățile administrative, tutelare, au un drept de control asupra unora din actele acestor stabilimente publice, determinate de lege, care control în oarecare măsură, poate să fie chiar discreționar, mai cu seamă în cazurile, când autoritatea superioară, este chemată a examina și oportunitatea și utilitatea actelor respective. Dar aceasta nu înseamnă că organele puse sub tutelă nu ar avea capacitatea și dreptul să atace actele, care depășesc sfera acestui control instituit de lege.

Jurisprudența noastră, după ce a avut oarecare șovăială uneori, spre ex. Cas. III, Dec. 1.504/1933, *Prim. Blaj*, Rep. Jur. Adm., 1933, pag. 189, admite în mod incontestabil acest drept al autorităților tutelate a ataca în contencios acte autorităților cu drept de tutelă, care depășesc sfera atribuită de lege. Curtea de Apel Cernăuți, I, Dec. 34/1926, *I. Rădulescu*, P. Rom., 1928, II, 5; C. Apel, II, Chișinău, Dec. 21/1933, *Facultatea Teologie*, Pand. Săpt. 1933, pag. 368. Cas. III, Dec. 914/1935, *Camera Agricolă Soroca*, Pand. Săpt. 1935, pag. 553. „Considerând că ori de câte ori o autoritate superioară exercită față de autoritatea inferioară un act de control, care potrivit legilor în vigoare, nu este dat în căderea ei, un asemenea act nu poate fi socotit un act de tutelă administrativă".

IV. Deciziunile comisiunilor disciplinare

Noțiuni generale. Natura juridică a deciziunilor disciplinare. — Legea contenciosului administrativ, în art. 3, alin. 2, mai adaogă la lista actelor sustrase contenciosului judecătoresc și „deciziunile comisiunilor disciplinare, declarate de statutul funcționarilor sau de alte legi definitive și executorii". Dacă am interpreta textual acest articol, ar urma să credem că s'a interzis sub orice formă puterii judecătorești, controlul unor asemenea deciziuni, ceea ce este cu neputință de admis; aceste deciziuni, după cum vom vedea, pot să fie date uneori cu călcarea legilor și a regulamentelor și în consecință nu este nicio rațiune ca ele să rămână valabile, „definitive și executorii", cum pare că le declară legea. Pentru a putea vedea ce interpretare să dăm acestui aliniat, este necesar să stabilim în prealabil, care este natura juridică a acestor deciziuni.

Deciziunile comisiunilor disciplinare au în general caracterul unor *avize conforme*. In adevăr, administrațiunea superioară, care are în mod necontestat dreptul de numire în funcțiunile publice, precum și

pe acela de a revoca pe funcționari sau de a lua diverse măsuri disciplinare sau de altă natură — întrucât numirea ca și revocarea din funcțiunile publice constitue în mod indiscutabil un atribut de putere executivă —, este obligată, atunci când voește a lua unele măsuri disciplinare de o gravitate mai mare, cum este spre ex. suspendarea pe mai mult de 15 zile cu perderea salariului, punere în disponibilitate, transferarea sau destituirea unui funcționar stabil sau inamovibil, de a lua avizul unei comisiuni disciplinare. Acest aviz este un *aviz conform* în sensul, că administrațiunea luând măsura respectivă este obligată a ține seama de aviz, să-l aplice întocmai sau să nu-l depășească.

In consecință, deciziunea comisiunii disciplinare fiind un aviz, un act cu caracter preparatoriu, nu poate produce niciun efect juridic până când nu a fost aprobată de autoritatea superioară, căreia îi revine dreptul de a pronunța măsura disciplinară respectivă. In consecință numai deciziunea sau decretul dat pe baza deciziunii comisiunii disciplinare, este actul de autoritate, care produce efecte juridice și care ca atare poate vătăma drepturile funcționarului. De aceia deciziunea sau avizul comisiunii disciplinare nu poate să fie atacată independent și înainte de aparițiunea acestui decret sau deciziuni, întrucât până la elaborarea ei pe baza avizului comisiunii, drepturile funcționarului nu au putut fi vătămate, ceia ce face ca funcționarul respectiv să nu se găsească în cazul cerut de art. 1 din legea contenciosului de a face dovada dreptului vătămat; în consecință acțiunea sa este inadmisibilă, fiind îndreptată contra unui aviz sau act preparatoriu.

Aceste considerațiuni au determinat Curtea de Casație, secțiuni unite, să declare constituțional acest aliniat din legea Contenciosului administrativ, dându-i o asemenea interpretare. (Cas. Sec. Un. Dec. 10/1928, *Holban*, Pand. Săp. 1928, pag. 529).

Dar aceasta nu înseamnă că deciziunea comisiunii disciplinare nu poate fi censurată de justiție sub niciun chip. Ea poate fi atacată în mod incontestabil înaintea instanțelor de contencios administrativ odată cu deciziunea sau decretul, prin care șeful ierarhic pronunță pedeapsa disciplinară pe baza ei. In acest caz legalitatea deciziunii disciplinare face parte integrantă din legalitatea decretului sau deciziunii respective, acestea din urmă fiind ilegale, dacă se sprijină pe o deciziune a comisiunii dată cu nerespectarea condițiunilor și formelor cerute de lege.

Inalta Curte de Casațiune, după ce la început a avut oarecare ezitări în această privință (a se vedea: Cas. III, Dec. Nr. 944/1925, Bul. Cas. 1925, II, pag. 360. Cas. III, Nr. 554/1927, *T. Alecu*, Bul. Cas. 1927. II, pag. 360. Cas. III, Dec. 1.014/1927, *M. Păunescu*, Bul. Cas. 1927, III, pag. 346, P. Săpt. 1928, pag 276) și-a stabilit jurisprudența sa constantă, asupra naturii juridice a deciziunilor Comi-

siunilor disciplinare, așa cum a fost expusă mai sus. Cas. III, Dec. 67/1928, *Z. Lepadatu*, Bul. Cas. 1928, p. I, pag. 542. Cas. III, Dec. 456/1928, *G. Holban*, Bul. Cas. 1928, II, pag. 336. Cas. III, Dec. 519/1928, *P. Cirstea*, Bul. Cas. 1928, II, 398. Cas. III, Dec. 692/1928, *I. Dincu*, P. Săpt. 1928, p. 662. Cas. III, Dec. 337/1929, *N. Dineață*, P. Săpt., 1929, pag. 404, prin care se spune: „că atunci când asemenea deciziuni sunt întărite printr'un act al ad-țiunii, decret regal, ele devin executabile și formând un tot cu acel act, ele pot fi atacate cu acțiune în contencios, odată cu decretul regal". Cas. III, Dec. 1.768/1929, *G. Ruşeț*, P. Săpt. 1930, pag. 120. Cas. III, Dec. 170/1930, *D. Ionescu*, Jur. Rom. 1930, pag. 177. Cas. III, Dec. 13 Ianuarie 1931, Pand. Rom., 1932, I, 15. Cas. III, Dec. 1.101/931, *M. Ionescu*, Pand Sept. 1931, pag. 545. Cas. III, Dec. 921/1934, *M. Săndoiu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 136. Cas. III, Dec. 1.646/1934, *Fr. Gall*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2.450. Cas. III, Dec. Nr. 1.328/1934, *A. Dimitriu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1933.

Uneori însă acest caracter al deciziunilor disciplinare de a fi acte administrative cu caracter preparatoriu, avize — este schimbat prin unele texte legislative. — Astfel legea pentru organizarea Ministerului de instrucț'une publică din 1 Iulie 1930, institue în ce privește judecata disciplinară a institutorilor și profesorilor secundari, două categorii de comisiuni: comisiuni regionale și comisia centrală; comisiuni regionale, ale căror decizuni sunt susceptibile de apel înaintea comisiunii centrale de judecată de pe lângă minister; deciziunile acestei comisiuni centrale sunt susceptibile la rândul lor de a fi atacate pe calea unui recurs direct la secțiunea III a Curții de Casație, recurs intentat atât de către funcționarul dat în judecată, cât și de ministru, nemulțumit cu deciziunile date. In aceste condițiuni legea se pare că consideră aceste deciziuni mai mult ca acte jurisdicționale, de cât ca acte administrative preparatorii. In același sens se pare că ar trebui interpretate și deciziunile comisiunilor disciplinare judecătorești, cari sunt obligatorii și definitive fără a mai fi nevoie să fie aprobate de Ministerul de Justiție. Cas. III. Dec. 228/1926, *Tecuceanu*, Bul. Cas. I, 584. De aceia cred că pentru a putea aprecia în mod exact caracterul deciziunilor și comisiunilor disciplinare este necesar să examinăm în prealabil textele de legi pe baza cărora sunt instituite.

Caracterul discreționar al deciziunilor disciplinare. — Dacă deciziunile comisiunilor disciplinare sunt totuși susceptibile de a fi atacate în contencios odată cu decretul sau deciziunea autorității administrative, dată pe baza lor, suntem în drept a ne întreba: ce a urmărit legiuitorul, atunci când în legea contenciosului administrativ a introdus dispoziținea alin. 2 a articolului 3?

Această dispoziținue a legii a fost cred inspirată și determinată de libertatea mai mult sau mai puțin discreționară a comisiunilor disciplinare cu privire la aprecierea și aplicațiunea sancțiunilor disci-

plinare. In adevăr, comisiunile disciplinare se bucură în această privință de o libertate foarte mare. Această libertate nu resultă, după cum s'ar putea crede, din faptul că aceste comisiuni ar fi investite cu o putere discreționară în acest sens, ci din faptul că infracțiunei disciplinare îi lipsește în general determinațiunea legală sau elementul legal, care este un element esențial și constitutiv al infracțiunilor penale. Intr'o infracțiune penală, recunoașterea elementului legal, ca element constitutiv și esențial, duce la următoarele concluziuni: că niciun fapt nu poate să fie pedepsit, de cât dacă este prevăzut de lege și cu pedeapsa corespunzătoare, prevăzută de lege pentru acea infracțiune.

Infracțiunea disciplinară nu cuprinde același element de legalitate în sensul că faptele, cari constituesc în general culpa disciplinară, nu sunt prevăzute de lege și chiar atunci când se prevăd unele cazuri, ele nu leagă pe judecătorul disciplinar în același mod cum leagă legea penală pe judecătorul represiv, care nu poate pronunța o pedeapsă de cât dacă cazul este prevăzut în lege.

Legile, cari prevăd măsuri disciplinare în contra funcționarilor publici, se mulțumesc în general să arate, cari sunt sancțiunile disciplinare ce pot fi aplicate și formele cu cari pot fi aplicate, fără ca să stabilească vreo corelațiune între anumite fapte, constituind infracțiuni disciplinare și pedeapsa ce trebue aplicată. In cât din acest punct de vedere comisiunile disciplinare se bucură de o mare libertate în ce privește raportul dintre calificarea faptelor, constituind o culpă disciplinară și sancțiunea ce trebue aplicată. Această libertate decurge în mod necesar din natura specială a represiunii disciplinare, care are de cercetat fapte și abateri disciplinare a căror calificare este susceptibilă de a varia în raport cu indivizii, cu mediul social și cu caracterul fiecărui serviciu public. [1].

In cât din acest punct de vedere, instanțele de contencios nu sunt calificate a censura deciziunile comisiunilor disciplinare [2]; dar acest lucru nu provine din faptul că aceste deciziuni ar fi de natură specială, ci din faptul că infracțiunea disciplinară, nefiind determinată de lege, judecătorul este lipsit de criteriul legal pentru a putea aprecia legalitatea ei. Când însă legile ar cuprinde unele determinări în acest sens, și sunt unele, cari au dispoziții de această natură, atunci judecătorul este calificat a interveni.

---

[1] A se vedea *C. Rarincescu*, Recursul în contra deciziunilor tribunalelor disciplinare, Revista de drept public, 1927, pag. 392.

[2] In acest sens: Cas. III, Dec. 1.426/933, *D. Kakossy*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 279.

In consecință, în măsura, în care însă comisiunile disciplinare nu se mai bucură de această libertate, oarecum descreționară, ele sunt obligate a respecta legile; iar deciziunile lor date, cu călcarea legilor și regulamentelor sunt censurabile odată cu decretele sau deciziunile cari le aplică, cari pot fi anulate din moment ce se sprijină pe deciziuni ilegale ale acestor comisiuni. Acest lucru se întâmplă mai ales când deciziunea este dată cu violarea unor reguli de procedură, fără citarea funcționarului acuzat, cu nerespectarea dreptului de liberă apărare pentru necomunicarea capetelor de acuzare, pentru rea constituire a comisiunii, pentru faptul de a fi condamnat la alte pedepse de cât cele prevăzute de lege, și chiar, după cum se constată din jurisprudența noastră, pentru condamnarea pe baza unor fapte, cari s'au dovedit a nu fi existat, etc.

Astfel: Curtea Apel IV, București, dec. 188/926, *E. Demetrescu*, Bul. Curților Apel, 1926, pag. 358 și Apel, II. Buc., Dec. 271/1926, *G. Dumitrescu*, Bul. Curților pel, 1927, pag. 16, și Cas. III, Dec. 1.221/1930, *Al. Cusdaș*, Bul. Cas. 1930, II/701, cel învinuit nefiind ascultat; Cas. III, Dec. 905/1930, *A. Costache*, Bul. Cas. 1930, I, pag. 572, rea constituire a comisiunii; C. Apel, III, București, Dec. 60/1933, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 91, se aplicase o pedeapsă neprevăzută de lege. Printr'o serie de deciziuni, Curtea de Casație, merge și mai departe și declară că instanțele de contencios au dreptul de a cerceta legalitatea deciziunilor comisiunilor disciplinare, nu numai din punct de vedere formal ci, în oarecare măsură și din punct de vedere al fondului și, anume, dacă deciziunile se întemeiază pe fapte, *care nu sunt adevărate sau dovedite*, întru cât ilegalitatea unui act sau deciziuni, poate să reside și în această lipsă. In acest sens: Cas. III, Dec. 831/1931, *A. Dubb*, P. Săpt., 1932, pag. 193; Cas. III, Dec. 1.227/1933, *I. Teleki*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1823; Cas. III, Dec. 1.355/1933, *V. Silviu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 528; Cas. III, Dec. 2.073/1934, *N. Dumitrescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 1380. Contra acestei ultime jurisprudențe: Cas. III, după divergența Dec. 1.184/1934, *M. Volcinski*, Pand. Săpt. 1934, pag. 614, prin care declară „că deciziunile comisiunilor disciplinare fiind declarate definitive și executorii aprecierea ca și calificarea faptelor lor, ca și soluțiunile la care ele avizează, nu pot fi controlate de instanțele de contencios administrativ, care au căderea de a examina numai condițiunile formale ale alcătuirii și funcționării acestor comisiuni".

Deși această formulare este destul de categorică și generală, cred că nu este totuși destul de concludentă, întrucât se referă la un caz special al magistraților care sunt judecați de o comisiune, compusă din consilieri de Curte de Casație, ale cărei deciziuni ar urma să fie controlate de judecători, aparținând Curților de Apel, ceea ce nu-i admisibil după cum spune Curtea.

V. Actele autorității militare

In alineatul 4, al art. 3, legea contenciosului administrativ dispune următoarele: Actele autorității militare nu vor putea fi atacate decât în privința decretelor de punere în retragere și numai

pentru cuantumul pensiunii. Ce sunt aceste acte ale autorității militare și cari sunt motivele sustragerii lor?

Am arătat, atunci când am vorbit de actele de comandament cu caracter militar, că actele juridice săvârșite de autoritățile militare superioare, pot fi împărțite în două categorii: pe de o parte actele, cari intervin în raporturile dintre autoritățile militare și populațiunea civilă, cari nu sunt și nu pot fi sustrase dela controlul instanțelor de contencios, decât doar cele săvârșite din necesitățile luptei pe teatrul chiar al operațiunilor militare în timp de războiu și pe de altă parte, actele, cari intervin în interiorul ierarhiei militare, acte de numiri, de avansare, de punere la retragere, la reformă, etc., referitoare la diversele categorii de elemente ale armatei, cari în mod logic, ar trebui supuse controlului instanțelor de contencios administrativ, întru cât în ultimă analiză nu sunt decât acte de autoritate.

Totuși, din motive de disciplină, de prestigiu și de autoritate a organelor de comandament militar, asemenea acte chiar dacă ar fi fost ilegale, au fost sustrase controlului judecătoresc, încă dela legea dela 1912, asupra reorganizării Curții de Casațiune, prin art. 5, alin. III, lit. g, [1]). Se făcea o singură excepțiune pentru decretele de punere în retragere, cari, dacă erau considerate ilegale, nu puteau fi anulate, ci dădeau numai drept ofițerului scos la retragere, în mod ilegal, să i se acorde o rectificare de pensiune și să i se acorde chiar și alte daune civile pentru prejudiciul suferit.

Legiuitorul din 1925, menține și reproduce aproape, cu mici modificări, această dispozițiune, deși în organizarea contenciosului nostru administrativ, intervenise o nouă expresiune, aceea de act de comandament cu caracter militar, și care la rigoare ar fi putut îngloba această dispozițiune. Menținând-o, s'ar părea că legiuitorul din 1925, o consideră ca o noțiune separată și independentă de aceea de act de comandament cu caracter militar, ceea ce cred că nu e cazul. Această categorie de acte ale autorității militare, termen de altfel foarte vag, nu poate să fie menținută, având în vedere art. 107, alin. final din constituțiune, precum și faptul că aceste acte din punct de vedere strict juridic, nu sunt altceva decât acte administrative de autoritate, decât dacă o considerăm intrând în aceleași concepțiune generală a actelor de comandament cu caracter militar, sustrasă de constituțiune controlului judecătoresc.

---

[1]) Expunerea de motive a legii din 1912, ed. oficială, pag. 89. „In asemenea împrejurări, având de salvgardat dreptul individului de o parte și interesul superior al disciplinei militare, trebue să recunoaștem că oricât ar fi de demn de apărat dreptul individului, el trebue să cedeze interesului general".

Se exceptează, după cum am arătat, și sub imperiul legii actuale, dela această interdicțiune, decretele de punere în retragere, care pot să fie cercetate și considerate ilegale de instanțele de contencios, dar ele nu pot să fie anulate. Se dă însă drept reclamantului să obțină o rectificare de pensiune, acordându-i-se pensiunea gradului său, presupunându-se că ar fi îndeplinit maximum de ani de serviciu.

Sub imperiul legii din 1912, și pe baza aceluiași text de lege, pe lângă această rectificare de pensiune se mai prevedea în mod expres pentru militarul respectiv, dreptul să ceară și să obțină daune civile, pentru prejudiciul suferit. Legea nouă din 1925, nu mai reproducea această definițiune, totuși, instanțele noastre, probabil, pe baza tradițiunei anterioare, și pe baza principiilor generale, continuă a acorda despăgubiri civile, pe lângă rectificarea pensiunii, tuturor celor puși în retragere prin decret, a cărei ilegalitate a fost recunoscută prin deciziunea instanțelor competente de contencios.

Astfel, Curtea de Casație declară că acțiunea în daune este indamisibilă când se îndreaptă în contra unui act al autorității militare, altul decât un decret de punere în retragere: Cas. III, Dec. 139/1919, *Maior Al. Cl.*, Curierul Judiciar, 1919, pag. 43; Cas. III, Dec. 235/1920, *Manea St.*, Curierul Jud., 1920, pag. 484; când este vorba de actul de reformare a unui militar, Cas. I, Dec. 475/1922, *C. Ion*, Jur. Rom. 1922, pag. 280, când este vorba de un act de avansare: Cas. III, Dec. 175/1931, *C. Berea*, Jur. Rom. 1931, pag. 100.

In ce privește despăgubirile civile, Curtea de Casație, stabilește că, ele se pot acorda pe baza art. 6 din legea contenciosului administrativ, din moment ce instanțele de contencios administrativ pot cerceta legalitatea deciziunii sau actului de punere în retragere, chiar dacă nu pronunță anularea actului. Cas. III, Dec. 1.046/1926, *Lt.-Col. I. El.*, Bul. Cas. 1926, III, 514; Cas. III, Dec. 1.050/1926, *Lt. Col. I. El.*, Bul. Cas. 1926, III, 516. Cas. III, Dec. 1.722/1929, *Căp. Bătătorescu*, Pand. Săpt. 1930, pag. 47. Cas. III, după divergență, Dec. 142/1930, *Lt. Col. Cristescu*, Pand. Săpt. 1930, pag. 422, Cas. III, Dec. 175/1931, Gen. B., Jur. Rom. 1931, p. 100. Cas. III, Dec. 1.317/1935, *Căp. Voiculescu*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 1.802.

VI. Actele Președintelui Senatului și Președintelui Camerii Deputaților

In sfârșit, în ultimul rând, Legea contenciosului administrativ, prin art. 3, alin. final, declară că: „Actele de autoritate și de gestiune ale președintelui Senatului și Adunării Deputaților, sunt supuse controlului exclusiv al Adunării plenare, a Corpului legislativ, ce presidează". Acest alineat, care a dat naștere la desbateri parlamentare, ceva mai ample, când a fost introdus pe cale de amen-

dament în textul proiectului de lege, a fost atacat ca neconstituțional înaintea Curții de Casațiune în secțiuni unite, și a fost declarat ca atare de această instanță, prin mai multe deciziuni ale ei, după cum am avut ocaziunea să arătăm într'un capitol anterior [1]).

§ 2) *Cauze de neprimire resultând din prezența unui recurs paralel*

In afară de cauzele de neprimire, arătate până acum și datorite faptului că unele acte administrative sunt sustrase prin texte de legi, din cauza naturei lor speciale, judecății instanțelor de contencios administrativ, acțiunile la instanțele de contencios administrativ, prevăzute de legea din 1925, mai pot să fie declarate neadmisibile, pe motiv că reclamantul are la dispoziținea sa o altă cale de atac, de natură judecătorească, și prin care poate obține o satisfacțiune echivalentă, cu alte cuvinte are la dispoziținea un *recurs paralel.*

Teoria recursului paralel nu are drept efect, după cum se vede, de a sustrage în mod definitiv anumite acte administrative oricărui control judecătoresc, ci numai de a tăgădui instanțelor de contencios administrativ, învestite cu o competență generală în această materie, competența de a judeca anumite acte, pentru atacarea cărora legile speciale, au instituit jurisdicțiuni și căi de atac speciale.

Această teorie nu se găsește consacrată prin niciun text de lege, în mod formal și categoric. Ea este însă aplicată și recunoscută de jurisprudența noastră, datorită poate și unor oarecari influențe ale jurisprudenței franceze, care o recunoaște și o aplică de multă vreme [2]). Nu este în intențiunea noastră, de a ne ocupa cu această teorie, în dreptul francez, cu atât mai mult, cu cât desvoltarea ei în Franța, este în legătură cu o sumă de considerațiuni și reminiscențe istorice și juridice, specifice dreptului francez. Tot ceea ce pot menționa, este că în dreptul francez această cauză de neprimire, care la început era interpretată în mod mult mai larg și ducea la sustragerea unor categorii numeroase de acte recursului în anulare pentru exces de putere la Consiliul de Stat, este în-

[1]) A se vedea cele arătate la pag. 257 a studiului de față, unde se găsesc și soluțiunile jurisprudenței noastre.

[2]) De altfel, jurisprudența noastră este destul de veche în această privință. Vezi Cas. III, Dec. 704/1907, *Pop* și *Georgescu*, Bul. Cas. 1907, pag. 1850. „Calea contenciosului ad-tiv, nu poate fi deschisă celor lezați, decât atunci, când dânșii nu mai pot să dobândească satisfacțiune prin mijlocul altui recurs prevăzut și instituit de lege".

terpretată astăzi, într'un sens cu mult mai restrictiv, ceea ce a provocat în mod fatal o lărgire a admisibilității recursului în anulare la Consiliul de Stat [1]).

In țara noastră, jurisprudența Curții de Casațiune se mărginește în general a constata inadmisibilitatea acțiunilor îndreptate în baza legii contenciosului administrativ, atunci când particularul mai are la dispoziție o altă cale jurisdicțională, fără însă să motiveze decât în rare deciziuni, care sunt temeiurile, pe care se sprijină această soluțiune.

Aceste temeiuri arătate de Casație, în cele câteva deciziuni cari cuprind o motivare mai amplă, se sprijină pe următoarele considerațiuni: *a)* în primul rând, pe considerațiunea că, dacă s'ar admite ca asemenea acte să fie atacate nu numai înaintea instanțelor prevăzute în mod special de o anumită lege, ci și pe calea prevăzută de legea contenciosului administrativ, „ar veni în contradicțiune și cu principiile generale din procedura civilă, în ceea ce privește organizarea judecăților, întru cât în dreptul comun general, nu se prevede pentru valorificarea unui drept, decât o singură cale la o singură instanță competentă, cu drept de apel la instanța supremă și cu o singură procedură de urmat.... Cas. III, Dec. 1.525/1931, *Cinema Omnia*. Pand Săpt. 1932, pag. 490. De asemenea: Cas. SSec.-Unite, Dec. 30/1929, *I. Hârșia*, Pand. Săpt. 1929, pag. 601; *b)* Și în al doilea rând „s'ar încălca și nesocoti competența jurisdicțiunilor speciale instituite prin lege pentru acele acte". Cas. III, Dec. 1.166/1930, *Madgearu*, Jur. Rom. 1930, p. 367.

In adevăr, teoria recursului paralel în țara noastră, nu se poate susține decât pe chestiune de necompetență: dacă s'ar recunoaște instanțelor de contencios, dreptul de a judeca chiar litigiile deferite prin legi speciale, altor instanțe, atunci s'ar viola ordinea legală de repartizare a competențelor jurisdicțiunilor, instituită de lege; ori, respectarea ordinei de competență, *ratione materiae* a unor instanțe judecătorești, este o chestiune de ordine publică; dacă nu s'ar respecta această ordine, o jurisdicțiune ar nimici pe alta.

Condițiunile de existență ale unui recurs paralel, constituind o cauză de neprimire. — Trebue ca să se găsească întrunite mai multe condițiuni pentru ca acțiunea intentată la instanțele de contencios administrativ, să poate fi înlăturată ca neadmisibilă, și anume:

a) In primul rând trebue să fie vorba de un adevărat recurs jurisdicțional, iar nu de un recurs ierarhic, sau administrativ, căruia nu i se poate recunoaște caracterul de jurisdicțional.

---

[1]) A se vedea *Appleton*, op. cit. pag. 581 și urm.; *Alibert*, op. cit. pag. 159.

Aceasta cu drept cuvânt, deoarece numai când există două căi jurisdicționale, una a legii speciale și alta a contenciosului administrativ, se poate ridica atât chestiunea de competență, cât și de contravenire la principiile generale, după care nu ar putea exista două căi judecătorești, pentru aceleași acte.

Chestiune foarte dificilă uneori, când caracterul autorității, care judecă, precum și al deciziunii pe care o dă, nu resultă în mod precis din textul legii care instituie acea cale de atac.

Curtea de Casațiune, printr'o serie de deciziuni, recunoaște acest principiu: Cas. III, 1.453/1930, după divergență, *Firma Tomești*, Jur. Rom., 1930, pag. 415, cu privire la deciziunile date în apel de Direcțiunea Casei Centrale a Asigurărilor Sociale; Cas. III, Dec. 629/1931, *C. Biro*, Pand. Săpt. 1931, pag. 531, Jur. Rom. 1931, pag. 320; Cas. III, Dec. 2.078/1933, *Cireșeanu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 645; Cas. III, Dec. Nr. 189/1935, *G. Duma*, Pand. Săpt. 1935, pag. 464, cu privire la hotărîrile pronunțate de Consiliile de igienă de pe lângă Ministerul Sănătății; Cas. III, Dec. 347/1934, *Soc. forestieră F. Fischer*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1993, cu privire la deciziunile Ministerului de Domenii, bazate pe art. 24 al codului silvic, relativ la transportul lemnelor prin proprietăți străine. In toate aceste cazuri, Curtea de Cas., socotește că nu poate fi vorba de acte jurisdicționale, ci de acte administrative de autoritate, supuse contenciosului administrativ, chiar dacă acele acte ar fi date în apel de organele respective, din oficiu sau pe calea recursului ierarhic.

In alte deciziuni însă, Curtea de Casație, consideră unele recursuri administrative, de control ierarhic sau de tutelă administrativă, drept căi jurisdicționale, când, după părerea mea ele nu puteau avea acest caracter jurisdicțional. Astfel Cas. III, Dec. 15/1931, *S. Gligor*, Pand. Săpt. 1931, pag. 227 și 353, consideră ca o cale de natură judecătorească contestația prevăzută de art. 199, legea administrativă; Cas. III, Dec. 1.196/1926, *Roată*, Bul. Cas. 1926, partea III, pag. 556; Cas. III, Dec. 110/1929, *Armin Vaida*, Bul. Cas. 1929, I, 566, care consideră drept acte judecătorești, hotărîrile consiliilor comunale privitoare la autorizațiuni de industrii, conform legii industriale ungare; în realitate sunt recursuri ierarhice.

b) In al doilea rând trebue să fie vorba de *o acțiune directă*, care să-i poată permite a ataca ilegalitatea unui act pe cale de acțiune principală, obținând chiar anularea sau desființarea actului vătămător; din această cauză excepțiunea de ilegalitate, care nu duce la anularea, ci numai la înlăturarea actului, nu poate intra în noțiunea de recurs paralel [1]).

c) In al treilea rând pentru ca să poată fi aplicată teoria recursului paralel trebue ca reclamantul să poată obține prin calea de atac specială o satisfacțiune echivalentă cu a acțiunii în contencios.

---

[1]) *Alibert*, op. cit. pag. 158.

Cu alte cuvinte nu este suficient ca particularul să obțină despăgubiri, ci trebue să poată paraliza însăși efectele juridice ale actului ilegal, întocmai cum se realizează prin anularea lui la contencios.

Jurisprudența Curții de Casațiune

Curtea de Casațiune are o jurisprudență destul de bogată în această privință, făcând aplicațiunea teoriei recursului paralel. Astfel decide că există recurs paralel în următoarele cazuri:

1. Când actul este de competența tribunalelor de drept comun; Cas. III, Dec. 1.831/1922, *V. Avramescu*, Jur. Rom. 1923, pag. 14.

2. In cazul contestațiunii pentru neregulată punere sub sechestru a unui bun inamic, prevăzute de decretul-lege 3.603/918, art. 42. Cas. III, Dec. 1.376/1923, Jur. Gen. 1924 Nr. 880, pag. 472.

3. In cazul exproprierilor pentru cauză de utilitate publică pe cale judecătorească instituită prin legea de expropriere, Cas. III, Dec. 443/1912, *I. Tanoviceanu*. Bul. Cas. 1912, pag. 1850.

4. In cazul fixărei prețurilor la terenurile expropriate în urma reformei agrare. Cas. III, Sec.-Unite, Dec. 56/1929, *Bis. Unitară din Suhat*, Pand. Săpt. 1930, pag. 265; Cas. III, Dec. 841/1933, Minist. Domenii, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1468.

5. In cazul rectificărilor de taxe prevăzute de legea XI, 1918, art. 102 în vigoare în Transilvania. Cas. III, Dec. 98/1928, *Soc. Aluminia*, Pand. Săpt. 1928, pag. 704.

6. In materie de alegeri și operațiuni electorale. C. Apel III Buc., Dec. 509/1930, *Dr. Costinescu*, Pand. Rom. 1930, II, pag. 196; Apel I Buc., Dec. 164/1934, *Dem. Dobrescu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1413, fiind deschisă calea contestațiunii la consiliile de revizuire. Dimpotrivă socotesc contestabilă Dec. Cas. III Nr. 563/1928, *N. Slave*, Bul. Cas. 1928, II, pag. 424, întrucât contestația de care se vorbește în deciziune fusese cercetată de Ministerul de Instrucție care este un organ administrativ. Ulterior într'o speță asemănătoare, Curtea decide contrariul. Cas. III, Dec. 469/1931, *Popilian-Cerbureanu*, Jur. Rom. 1931. pag. 159.

7. De asemenea în cazul contestațiunilor de înscriere în barouri: Cas. III, Dec. 627/1928, *V. Mihăiescu*, Bul. Cas. 1928, II 439. Cas. III, Dec. 975/1930, *I. Levit*, Pand. Săpt. 1930, pag. 493.

8. In cazul recursurilor prevăzute de legile agrare la comitetul agrar, Cas. III, Dec. 367/1933, *M. Baranga*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 512.

9. In cazul contestațiunilor prevăzute de legea Energiei. Cas. III, după divergență, Dec. 1.508/1929. Jur. Rom. 1930, pag. 152, precum și acelea prevăzute de legea regimului apelor, Cas. III, Dec. 47/1932, *Soc. Carpatina*, Pand. Săpt. 1932, pag. 546.

10. In cazul deciziunilor date în materie de pensiuni de unele organe administrative cum este Consiliul de administrațiune al Casei Muncei C. F. R. și de Comisiunile Casei generale de pensiuni cu apel la Curtea de Conturi și recurs la Casație, avem de aface cu acte de jurisdicțiune: Cas. III, Dec. 166/1932, Jur. Rom. 1932, pag. 335. Cas. III, Dec. 563/1933, *I. Binder*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 614; Cas. III, Dec. 840/1933, Jur. Adm. 1933, pag. 1470; Cas. III, Dec. 1.780/1934, *A. Bengescu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 114. Cas. III, Dec. 967/1934, *I. Schibringer*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1859.

Din contră deciziile date în materie de pensiuni de Ministerul Armatei conform art. 7 din legea gradelor inferioare nu sunt acte jurisdicționale, ci de autoritate de competența instanțelor de contencios administrativ. Cas. III, Dec. 1.892/1934, *A. Zissu*, Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 357. Cas. III, Dec. 334/1934, *Barasch*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1934. Cas. III, Dec. 333/1934, *E. Păun*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1349. Cas. III, Dec. 78/1934, *I. Stancu*, Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 1845.

11. O foarte bogată jurisprudență în această materie găsim cu privire la contestațiunile la urmăririle efectuate de fisc pentru încasarea sumelor datorite fiscului în baza impozitelor, sau altor titluri executorii, contestațiuni prevăzute de legea de urmărire din 1 Aug. 1921, art. 34 și 35. Cas. III, Dec. 91/1921, *Soc. Iluminat*, Jur. Rom. 1921, pag. 63; Cas. III, Dec. 1.117 din 1921, *E. Cardas*, Jur. Rom. 1922, p. 11; Cas. III, Dec. 30/1929, *I. Hârșca*, Dreptul 1929, pag. 424; Cas. S. Unite, Dec. 29/1929, *A. Teleki*, Pand. Săpt. 1929, pag. 577; Cas. III, Dec. 1.355/1929, *I. Iacob*, P. Săpt. 1930, pag. 43; Cas. III, Dec. 1.595/1930, *N. Schor*, P. Săpt. 1931, pag. 403; Cas. III, Dec. 1.563/1931, *L. Domide*, Jur. Rom. 1931, pag. 136; Cas. III, Dec. 1.589/1931, *I. Bacal*, P. Săpt. 1932, pag. 491; Cas. III, Dec. 1.072/1933, *Banca Centrală*, Pand. Săpt. 1933, pag. 680. Aceste contestațiuni se fac de particularii, cari se văd urmăriți de fisc în conformitate cu art. 1 din același lege pentru plata sumelor daorite Statului cu titlu de contribuțiuni directe sau indirecte, amenzi, venituri domeniale și a ori căror venituri ale Statului județelor, comunelor și diferitelor administrațiuni publice sau de utilitate publică, ale căror bugete se votează de adunarea deputaților, resultând din roluri, contracte *sau alte titluri, cărora legea le recunaște caracterul executoriu.* Contestațiunile se făceau conform art. 34, la Administrațiunea financiară, particularul trebuind în acelaș timp

să consemneze suma pentru care este urmărit, cu apel la tribunal și recurs la Casație.

Această contestațiune constituie, este drept o cale de atac a unor asemenea acte de urmărire, care cel puțin în ultimele două faze este jurisdicțională, în prima fază fiind dusă înaintea unui organ administrativ, (de altfel prin noua lege de urmărire din 5 Mai 1934, s'a desființat jurisdicțiunea administratorului financiar în această materie, contestațiunile putându-se adresa direct la tribunal sau judecătoriei de ocol, după valoarea sumei urmărită).

Este o cale destul de oneroasă însă, pentrucă obligă pe contestator să depună integral sau parțial suma urmărită, care de multe ori poate fi considerabilă, ceea ce face ca el să aibă interes de a uza de calea mai simplă a contenciosului administrativ. Casația însă a respins sistematic toate aceste încercări.

Prin două deciziuni însă, Curtea de Casațiune a admis posibilitatea de a se uza de calea contenciosului administrativ, ținându-se seamă desigur de caracterul oneros al contestațiunii și poate de faptul că titlul, pe baza căruia se făcea urmărirea, nu resulta, cum cere legea, din roluri sau titluri cu caracter executoriu, fiind vorba de simple ordine ale Ministerului de Finanțe, de a proceda la urmărirea unor sume, cari i se cuveneau după părerea lui. In acest sens: Cas. III, Dec. 633/1928, *N. Suciu*, Pand. Săpt. 1928, pag. 645, Bul. Cas. 1928, II, 443 și Cas. III, Dec. 340/1927, *C. Georgescu*, P. Săpt. 1927, pag. 653, Bul. Cas. 1927, I, pag. 537.

Curtea de Casație nu s'a menținut la această jurisprudență, deși, după părerea mea era întemeiată și prin o deciziune dată în secțiuni unite admite o soluțiune contrară și care nu mai face distincțiunea arătată mai sus. Cas. Sec. Unite, Dec. 30/1929, *I. Hârșia*, Pand. Săpt. 1929, pag. 601.

Condițiunile necesare pentru ca o cale de atac specială, instituită de lege, să poată avea caracter jurisdicțional. — Aceasta este tocmai problema cea mai dificilă în toată această chestiune a recursului paralel, pentrucă numai în cazul când această cale este un adevărat recurs jurisdicțional, poate ca să constitue o cauză de neprimire a acțiunilor de contencios administrativ. Căci altfel ar fi să lipsim pe particularul vătămat în drepturile lui printr'un act ilegal al administrațiunii de garanția unui judecător adevărat, pe care îl recunoaște constituțiunea în art. 107 și care stă la baza principiului de legalitate a Statului modern.

Cred că pentru ca o autoritate publică să poată avea caracterul unei instanțe judecătorești, să facă prin urmare *acte de jurisdicțiune*, trebue *ca* aceasta să se caracterizeze ca atare atât din punct de

vedere al organizării ei, cât și al funcțiunii, pe care o îndeplinește. Din punct de vedere al organizării trebue să fie separată de administrațiunea activă, trebue să fie învestită cu o putere autonomă de decizione, deciziunile ei să se bucure de autoritate de lucru judecat, atât în sensul că odată deciziunea pronunțată, nici ea nici altă autoritate administrativă, nu mai poate să o modifice sau să revină asupra ei, nefiind susceptibilă de cât de a fi atacată cu apel sau recurs la alte instanțe judecătorești, întru cât aceste căi de atac nu au fost epuisate.

Din punct de vedere al funcțiunii o asemenea autoritate judecătorească trebue să intervină, fiind sesizată de partea interesată pentru a tranșa cu forță de adevăr legal o contestațiune de drepturi, un litigiu, un conflict de ordin juridic între cel puțin două părți, sau de a constata cu aceeași forță o anumită situațiune de drept sau fapt, iar nu să fie un organ de aplicațiune efectivă a unei legi propriu zise. Iar funcțiunea lui trebue să se desfășoare în conformitate cu o procedură judecătorească, implicând citarea părților, desbateri contradictorii, administrare de probe, etc.

Aceste caractere le întrunesc în mod evident în totalitatea lor, organele puterei judecătorești, de drept comun, Curțile și tribunalele; dar le pot întruni, într'o măsură mai mare sau mai mică și anumite jurisdicțiuni speciale, cu caracter administrativ cari săvârșesc ca atare acte de jurisdicțiune.

In afară de *actele de jurisdicțiune*, mai există însă și *acte administrative cu caracter jurisdicțional* [1]).

Aceste acte din punct de vedere al organelor, dela care emană, sunt *acte administrative*, întrucât sunt săvârșite de organe administrative aparținând de cele mai multe ori administrațiunii active. Din punct de vedere însă al cuprinsului lor sunt acte jurisdicționale, întrucât prin ele se poate tranșa cu forță oarecum de adevăr legal, un conflict de drepturi sau se poate constata cu aceeași tărie o situațiune de drept sau de fapt, și sunt săvârșite uneori după o procedură, care se aseamănă într'o măsură oarecare cu procedura judiciară. Ele sunt prin urmare acte administrative cu caracter jurisdicțional. Caracterul lor jurisdicțional rezultă mai cu seamă din textul legii, care înțelege să le dea o stabilitate mai mare, întrucât odată stabilite ele nu mai pot fi revocate sau modificate, de cât pe calea apelului sau recursului la anumite instanțe judecătorești indicate chiar de legea respectivă.

Spre ex.: în materie de impunere fiscală de contribuțiuni directe, actul de impozițiune este în general opera agenților fiscului; actele

---

[1]) Vezi pag. 28 și 258 a studiului de față. De asemenea: *Remus Benișache*, Actele Administrative jurisdicționale, Pand. Rom., 1935, I, pag. 34.

săvârșite de ei odată comunicate contribuabililor nu mai pot fi modificate, decât pe calea apelului la comisiunile de apel, la cari trebue să apeleze atât particularul cât și fiscul nemulțumit cu impunerea efectuată. Acestea sunt în consecință acte administrative cu caracter jurisdicțional, prin care se stabilesc cu forța de adevăr legal drepturile fiscului și obligațiunile fiscale ale contribuabililor. Deciziunile comisiunilor de apel fiscale, cari sunt adevărate jursdicțiuni, deși nu corespund în totul criteriilor arătate, sunt acte de jurisdicție, date cu citarea părților, desbateri contradictorii și publice, etc.; date cu recurs la tribunale sau Curțile de apel.

Același lucru și cu deciziunile în materia de pensiune date în conformitate cu legea pensiilor modificată prin legea dela 20 August 1929 și în baza căreia deciziunile prin care se fixează pensiunea, erau date pe cale administrativă de Consiliul de administrație al Casei generale de pensiuni, organ administrativ, și ca atare deciziunile lui aveau caracterul unor acte administrative cu caracter jurisdicțional, supuse apelului la Curtea de Conturi, organ cu caracter jurisdicțional incontestabil și recursului la Curtea de Casație; astăzi acest regim este iarăși modificat parțial.

In modul acesta stabilirea drepturilor fiscale, ale Statului și a drepturile de pensiune ale funcționarilor, sunt opera unor organe administrative sau jurisdicționale, care constituesc o cale specială pusă la îndemâna celor interesați.

In consecință, atât actele de jurisdicțiune, cât și actele administrative cu caracter jurisdicțional sunt sustrase ca atare judecății instanțelor de contencios administrativ și supuse în mod exclusiv căilor speciale, creiate de lege. In baza acestor căi speciale, judecata acestor acte efectuată, fie de jurisdicțiuni speciale, fie de instanțele de drept comun, ca instanțe de prim grad, sau de apel, sunt supuse întotdeauna recursului în casare, la instanțele indicate de legea respectivă [1]). Când legea specială care institue aceste căi de

[1]) Inalta Curte de Casație, într'o deciziune bine motivată, Cas. III, Dec. 189/1935, *G. Duma*, P. Săpt. 1935, pag. 464, stabilind că deciziunile consiliilor de igienă de pe lângă Ministerul Sănătății, nu sunt instanțe de jurisdicțiune propriu-zise, arată că ele sunt organe administrative, nefiind de cât „chemate să avizeze asupra măsurilor ce trebuesc luate fără ca hotărîrile lor să aibă efectul autoritatea lucrului judecat, pe care îl au hotărîrile judecătorești ordinare și deciziunile acestor organe, cu atât mai mult nu pot fi considerate ca hotărîri judecătorești, cu cât măcar nici nu sunt date în forma și modul de procedură al hotărîrilor judecătorești, fiindcă se constată că ele au fost date fără citarea părților, fără desbateri contradictorii și fără administrarea de probe, și ca atare constituesc simple avize.

atac și jurisdicțiuni, nu arată, care este instanța de recurs, chiar când ar fi declarate definitive și executorii aceste deciziuni, în conformitate cu art. 103 din Constituțiune, nu pot să nu fie susceptibile de recurs, a cărei soluționare, în lipsa unor instanțe prevăzute de lege, revine Curței de Casație, secțiunea a III, în baza competenței sale generale de a judeca recursurile în materie administrativă sau fiscală.

Curtea de Casațiune, Secțiuni Unite, Dec. 32/1935, *Soc. Unirea cu Casa Asigurărilor Sociale*, Pand. Săpt. 1935, pag. 485, hotărăște că deși „legea nu prevede că deciziunile comisiunii de apel, de pe lângă Casa Centrală a asigurărilor sociale, se dau cu drept de recurs, totuși din moment ce rămâne bine stabilit că această comisiune are atribuțiuni jurisdicționale, în conformitate cu art. 103 din Constituțiune, deciziunile sale sunt supuse recursului în Casație". Deciziune perfect juridică.

In concluziune, pentru ca existența unui recurs paralel să poată constitui o cauză sau un fine de neprimire, trebue ca să fie vorba de un adevărat recurs jurisdicțional, îndreptat înaintea unor organe, cari să întrunească caracterele unor organe de jurisdicțiune sau să fie vorba de un recurs sau acțiune îndreptată în contra unor acte administrative cu caracter jurisdicțional, în care caz trebue urmată calea indicată de lege, chiar dacă organele de primă instanță nu au caracterul unor organe judecătorești, ci administrative, cu condițiunea însă ca celelalte organe de apel și recurs în casare, să aibă netăgăduit caracterul unor organe de jurisdicțiune, făcând acte adevărate de jurisdicțiune.

CAPITOLUL III

Cazurile de ilegalitate ale actelor administrative

SECȚIUNEA I-a

Noțiuni generale

Excesul de putere administrativ. — Legea contenciosului administrativ în articolul 1 arată că particularii vătămați în drepturile lor, nu se pot plânge decât în contra actelor administrative de autoritate, *„făcute cu călcarea legilor și a regulamentelor"*. Cu alte cuvinte, pentru ca instanța de judecată să poată pro-

nunța anularea actului, recunoașterea dreptului nesocotit, condamnarea administrațiunii la despăgubiri civile, etc., trebue să fie vorba de un act sau de un refuz ilegal, adică săvârșit cu călcarea legilor și a regulamentelor. Cu această nouă cerință a legii intrăm în cercetarea motivelor de fond a judecării litigiului, adică a motivelor cari pot îndreptăți pe judecători să admită acțiunea reclamantului.

In adevăr, după ce instanța a constatat îndeplinirea tuturor condițiunilor de *admisibilitate* cerute de lege și expuse până acum în capitolul precedent, ea poate să păsească mai departe la judecata în fond a litigiului, și anume, să cerceteze dacă actul atacat este legal sau nu, ceea ce constitue o condițiune necesară pentru *admiterea* acțiunii.

Cu privire la această condițiune, așa cum este formulată de lege, avem de făcut două observațiuni: *a)* In primul rând, legea asimilează călcarea regulamentelor cu călcarea legii, ceea ce este perfect logic. Regulamentele edictează norme obligatorii, asemănătoare celor cuprinse în textul legilor. Ele sunt obligatorii atât pentru particulari cât și pentru administrațiune, constituind laolaltă regimul de legalitate ce trebue respectat de toată lumea.

Evident că un regulament poate să fie abrogat sau modificat de administrațiunea competentă, dar, cât timp aceasta nu a făcut-o, ea este obligată să-l respecte și în deciziunile cu caracter individual, ce le-ar da, să se conformeze lui;

b) In al doilea rând trebue să observăm că legea din 1925, spre deosebire de legea din 1912, nu menționează, cari sunt cazurile de ilegalitate, sau cari sunt viițiile cari pot să afecteze din punct de vedere a valabilității lui juridice actul administrativ.

Legea Curții de Casațiune din 1912, în art. 32, al. 7, menționează aceste vicii, când hotărăște următoarele: „Cererile în casațiune, în cazurile enumerate de art. 5, al. III, lit. *f*, *g* și *h*, și date în competința secțiunii a III-a, vor fi primite pentru motivul de exces de putere, incompetență, denaturarea actelor, violare a legii sau a unui regulament și greșita apreciere a faptelor...". Prin aceasta se face o enumerare a mijloacelor sau a motivelor cari afectează legalitatea unui act administrativ și cari duc la anularea lui.

Primul motiv, indicat în această enumerare este acel al *excesului de putere*, bine înțeles, excesul de putere săvârșit de autoritățile administrative. Ori, noțiunea excesului de putere administrativ, după cum observă *Alibert* [1]) se deosebește de excesul de putere ju-

[1]) *Alibert*, op. cit. pag. 37. Vezi și: *M. Waline*, La notion judiciaire de l'excès de pouvoirs, thèse Paris 1926, pag. 236. „Se poate spune că există exces de putere

diciar, invocat înaintea Curții de Casație, chemată să censureze deciziunile diverselor instanțe judecătorești. Pe când cea din urmă se referă la încălcarea judecătorului asupra puterii legislative sau executive, nefiind în fond decât o varietate de incompetență; excesul de putere administrativ, înglobează toate mijloacele de anulare, cari se pot invoca în contra unui act administrativ, inclusiv violațiunea legilor. Aceste mijloace de anulațiune sau vicii constitutive ale excesului de putere, după doctrina admisă în mod curent în Franța, sunt în număr de patru: *Incompetența, viciile de formă, violarea legii și deturnare de putere.* In fond ele s'ar putea foarte bine reuni sub aceași expresiune *de violare a legii*, pentrucă ele nu constituesc în realitate, decât tot atâtea *cazuri sau modalități* de violare a legalității. Competența autorităților administrative, drepturile și îndatoririle lor, formalitățile necesare pentru săvârșirea actelor, obiectul și scopul activității administrative sunt opera legilor de organizare și funcționare a serviciilor publice. In aceste condițiuni violarea legilor și regulamentelor prevăzute de art. 1 a legii contenciosului administrativ, echivalând cu noțiunea excesului de putere administrativ, înglobează în mod firesc toate aceste vicii ale actului administrativ, despre cari ne vom ocupa succesiv în paragrafele următoare.

In al doilea rând, în textul art. 32, al. 7 al legii din 1912, se menționează printre aceste cauze de ilegalitate și denaturarea actelor și greșita apreciere a faptelor, ceea ce ar părea că constituesc mijloace noi și diferite de celelalte. In realitate, după cum vom vedea mai departe, ele intră în noțiunea de violare a legii, înțeleasă această violare, ca constituind grupa ilegalităților cari nu pot fi trecute în categoria incompetenței, viciului de formă și a deturnării de putere, și constituind ceea ce se înțelege în materie administrativă, prin *eroarea de drept sau de fapt.* Dacă din acest punct de vedere dispoziținea aceasta nu adaugă nimic nou la noțiunea excesului de putere, din punct de vedere practic, însă ea a avut pentru evoluțiunea acestei instituțiuni a contenciosului administrativ, în țara noastră, o importanță deosebită. Ea a permis instanțelor de contencios să nu se limiteze în controlul lor numai la cercetarea ilegalităților formale ale actului administrativ, ci și la controlul lor din punct de vedere

(judiciar) când judecătorul a încetat de a face operă jurisdicțională pentru a se conduce ca un legislator, ca un administrator, sau pentru a comite un abuz de forță și când nesocotește principiile pe care se întemeiază organizațiunea ordinului judiciar". De asemenea pag. 243, unde arată noțiunea excesului de putere administrativ. De altfel aceasta este și concepțiunea legislațiunii române în ce privește noțiunea excesului de putere înaintea Curții de Casație, conform art. 30, al. 7 din legea Curții de Casație din 1925.

al împrejurărilor de fapt, cari au determinat luarea unei măsuri, sau al aprecierei faptelor pe cari se sprijină un act administrativ, întru cât ilegalitatea poate să reside nu numai în depășirea competenței și nerespectarea formelor, dar și atunci, când actul respectiv se sprijină pe fapte inexistente sau cari nu sunt de natură a duce la soluțiunea ce s'a luat de administrație.

Sancțiunea ilegalității actelor administrative. Nulitățile în dreptul administrativ. — Acțiunile de contencios administrativ, prevăzute de legea din 1925, sunt în primul rând acțiuni în nulitatea actelor administrative, prin care se cere instanței de a cerceta legalitatea unui act și de a-l declara nul, atunci, când este săvârșit cu violarea legilor și regulamentelor. Numai în al doilea rând, pe baza acestei anulări pentru motive de ilegalitate se poate permite particularului să ceară, și judecătorului să pronunțe diverse deciziuni și condamnări, tinzând ca să dea satisfacțiune cât mai completă pentru dreptul vătămat, și anume: se poate pronunța recunoașterea unui drept, se poate ordona o restituire, o reintegrare, o condamnare la daune civile etc. Din această cauză problema ilegalității actelor administrative este în mod firesc într'o strânsă legătură cu problema nulităților în dreptul administrativ, acestea din urmă constituind sancțiunea nerespectării dispozițiunilor legale obligatorii pentru autoritățile administrative.

De aceea, înainte de a examina cazurile de ilegalitate, socotesc necesar să expun câteva principii în legătură cu teoria nulităților, în general, precum și în special în dreptul administrativ.

Acte inexistente. Acte nule. — Neregularitățile și viițiile, cari ating valabilitatea unui act juridic, nu au totdeauna aceeași influență asupra eficacității juridice a actului respectiv; încât, din acest punct de vedere ele pot fi împărțite în trei categorii: *acte inexistente, acte isbite de nulitate absolută și acte isbite de o nulitate relativă* [1]).

Acte inexistente, sunt acele acte cărora le lipsește unul din elementele constitutive necesare și esențiale pntru formarea actului juridic în general, sau pentru formarea acelui act special; spre ex.: când lipsește voința, prin faptul că autorul actului era nebun; sau o vânzare fără preț; sau o căsătorie între persoane de același sex, etc. In dreptul administrativ cazurile de inexistență sunt în general, destul de rare și consistă, fie atunci când un particular se ingerează în exercițiul unei funcțiuni administrative fără să aibă vreo calitate, fie când vreun agent public săvârșește o atât de flagrantă disprețuire a

---

[1]) A se vedea *Collin et Capitant* Traité droit civil, ed. V 1927, tom. I, pag. 75; *Alibert* op. cit. pag. 220.

legii, în cât pretenţiunea lui apare în mod evident şi dela început, ca fiind lipsită de orice fundament legal, când, spre exemplu, depăşeşte cu totul competenţa sa de agent administrativ, spre a intra în domeniul altei puteri, legiuitoare sau judecătoreşti, conţinând, ceea ce se numeşte o uzurpare de putere. Actul inexistent este lipsit de orice fundament şi forţă legală, fiecare putându-se comporta faţă de dânsul, ca şi când nu ar exista, nulitatea lui putând fi invocată de oricine are interesul. Totuşi, când actul a primit un început de executare şi cel interesat voieşte ca lucrurile să fie repuse în starea anterioară, va trebui să se recurgă la intervenţiunea justiţiei, conform principiului, că nimeni nu-şi poate face dreptate singur.

Acte nule. Nulităţi absolute şi nulităţi relative. — Nulitatea este în general sancţiunea nerespectării unei reguli legale obligatorii cu caracter prohibitiv sau imperativ. Când regula este privitoare la ordinea publică sau prevede necesitatea îndeplinirii unei formalităţi, esenţiale unui act şi pe care legea o socoteşte indispensabilă pentru atingerea scopului pe care şi-a propus să-l atingă, nulitatea este *absolută*. Spre ex. în dreptul privat: o clauză ilicită înscrisă într'un contract, o donaţiune nefăcută în formă autentică, etc. Caracteristica nulităţilor absolute este în primul rând că *pot fi invocate de oricine are interesul, fie pe cale de acţiune, fie pe cale de excepţiune, constituind* în general o sancţiune a unor dispoziţiuni de ordine publică, create în interes general; în al doilea rând ele *nu pot fi confirmate sau ratificate.* pe de o parte pentrucă ele nu sunt create în interesul unei singure persoane şi pe de altă parte confirmarea înseamnă o renunţare de a invoca motivul sau cauza de nulitate, ceea ce nu este admisibil, fiind o nulitate întemeiată pe ordinea publică asupra căreia nu se pot face transacţiuni. In al treilea rând nulităţile absolute sunt în general *imprescriptibile,* pentrucă în definitiv prescripţiunea se poate reduce uneori la o renunţare tacită, partea interesată lăsând să se scurgă termenul, în care ar putea să o invoace, *ceea ce* ar fi contrariu noţiunii de ordine publică pe cari se întemeiază atari dispoziţiuni.

Nulitatea relativă, nu decurge ca nulitatea absolută din faptul violării unei reguli legale, referitoare la ordinea publică, ci din violarea unor dispoziţiuni legale destinate pentru proteguirea unor persoane: spre ex. când declaraţiunea de voinţă a autorului actului a fost viţiată prin eroare, dol sau violenţă, şi uneori prin lesiune, mai ales în dreptul francez, sau când este vorba de un incapabil care a lucrat fără să se observe regulele prescrise de lege sau fără să fi fost abilitat în mod legal.

Fiind o nulitate creată în interesul unei persoane sau categorii de persoane, este o nulitate relativă; ca atare nu poate fi invocată

de cât de aceia în interesul cărora a fost creată, poate fi confirmată de aceştia prin ratificare şi se poate acoperi prin prescripţiune.

Nulităţi textuale şi nulităţi virtuale. — In afară de categoriile de nulităţi arătate mai sus, nulităţile mai pot fi *textuale*, atunci când ele sunt proclamate în mod expres de lege, când cu alte cuvinte legea declară în mod expres nule şi de nul efect actele săvârşite în violaţiunea textelor respective de lege; şi nulităţi *virtuale*, atunci când legea nu prevede în mod expres această sancţiune, dar ea este dedusă de judecător din spiritul legii. Această deducţiune are loc, atunci când din spiritul legii rezultă că dispoziţiunea legală respectivă a fost înscrisă dintr'un motiv de ordine publică, sau bune moravuri, precum şi atunci când prevede o condiţiune sau formalitate, pe care legea o consideră de esenţa actului respectiv şi indispensabilă pentru realizarea scopului urmărit de lege. In general, în dreptul privat, nulităţile trebuesc să fie prevăzute de un text, *pas de nullité sans texte*, cu excepţiunea, bineînţeles a nulităţilor, sancţionând dispoziţiunile referitoare la ordinea publică, după cum s'a arătat mai sus, cari pot să fie şi virtuale.

In dreptul public regula se inversează, întru cât legile administrative sunt legi de ordine publică destinate a ocroti interesele generale şi colective ale societăţii. De aceea, în primul rând, nulitatea actelor săvârşite cu călcarea legilor nu este nevoie să fie prevăzută în mod expres de lege şi în al doilea rând nulităţile în dreptul administrativ sunt în general absolute [1]).

In adevăr nici regulele de competenţă, nici formalităţile prevăzute pentru săvârşirea actelor administrative nu sunt măsuri de proteguire ale unor incapabili şi ca atare ele nu sunt create în favoarea unor persoane, categorii de persoane anumite sau interese anumite. Ele sunt destinate a servi interesului general şi ordinei publice şi de multe ori sunt luate împotriva însăşi a autorităţii administrative, pentru a le obliga să ia măsurile în deplină cunoştinţă de cauză şi cu respectarea intereselor generale. In consecinţă, pe de o parte, nulitatea actelor administrative, săvârşite cu violarea legilor nu este nevoie să fie prevăzută în mod expres de lege; pe de altă parte nulităţile în dreptul administrativ sunt în general şi în cea mai mare parte absolute. Acest ultim caracter suferă însă unele restricţiuni,

---

[1]) Inalta Curte de Casaţiune, s. III, Dec. 1.571/1934, după divergenţa *F. Mihaly*, Rep. Jur. Adm. 1934, p. 2.353, hotărăşte cu drept cuvânt că „Toate dispoziţiunile legilor ad-tive fiind de ordine publică, călcarea lor va atrage întotdeauna o nulitate absolută a actelor abătute.... Principiul nulităţilor relative nu e aplicabil în dreptul public". A se vedea şi: *Alcindor*, op. cit. pag. 59.

datorite uneori unor texte legislative sau interpretări jurisprudențiale dictate de anumite necesități de ordin administrativ, de cari ne vom ocupa mai departe. Acestea fiind însă de minimă importanță regula generală nu poate fi întru nimic atinsă.

Ținând seamă de aceste câteva principii vom cerceta în parte, în capitolele următoare fiecare din cazurile de ilegalitate semnalate mai sus [1]).

Acte nule de drept și acte anulabile. — Alături de categoriile de nulități expuse mai sus terminologia juridică mai cunoaște și expresiune de acte *nule de drept* — *nulitatea de drept* — și acte *anulabile*, care sub altă denumire se referă în fond tot la aceeași diviziune și clasificare a nulităților în nulități absolute și în nulități relative, de care ne-am ocupat mai sus. Aceste expresiuni de acte nule de drept și anulabile sunt astăzi însă părăsite de aproape toți autorii și înlocuite prin celelalte expresiuni de nulități absolute și relative; și aceasta cu drept cuvânt, întru cât prin aceste expresiuni se pare că se tinde a se clasifica diferitele nulități după un criteriu, care nu este exact în fapt și anume: termenul de nulitate de drept sau de plin drept pare să indice nulitatea unui act, care poate să existe fără ca să fie nevoie să fie pronunțată de un organ de autoritate publică, judecătoresc în general, spre deosebire de actele anulabile, a căror nulitate trebue să fie pronunțată de un organ de autoritate publică; ori acest lucru nu este exact. Nul de plin drept sau numai anulabil, un act juridic pentru a putea fi lipsit de efectele juridice ce una din părți ar încerca să le obțină prin punerea lui în aplicare, trebue să fie declarat ca atare de un organ de autoritate publică competentă, în general în urma unei cereri din partea celor interesați [2]).

Necesitatea pronunțării nulității actului de un organ public este cu atât mai evidentă în dreptul public, întru cât actele autorităților administrative se deosebesc de actele juridice ale particularilor,—bucurându-se de acel privilegiu al acțiunii din oficiu și al execuțiunii prealabile — și unde, după cum am arătat mai sus, nu există din punct de vedere principial decât o singură categorie de nulități și anume: *nulitățile absolute.* (*Alibert*, op. cit. p. 221).

---

[1]) Asupra chestiunii nulităților în dreptul ad-tiv a se vedea în special: *L. Alcindor*, Des différentes espèces de nullités des actes ad-tifs, thèse, Paris 1912; *G. Jèze*, Les Principes gén. du droit ad-tif, La technique juridique du droit public français III-e éd., tom. I, pag. 68; *Alibert* op. cit. pag. 219.

[2]) A se vedea: *Collin et Capitant*, op. cit., tom. I, pag. 77 și urm.; *Gaston Jèze*, Princ. gén., ed. III, tom. I, pag. 79. *M. Kellershohn*, Des effets de l'annulation pour excès de pouvoir 1915, pag. 277.

In contradicțiune cu aceste principii legile de unificare administrativă din 1925 și cele de organizare a administrațiunii locale din 1929 și 1936 nu numai că întrebuințează expresiunile acestea de acte nule de drept și de acte anulabile, dar stabilesc dispoziții cu totul contrare principiilor și regulelor juridice cari călăuzesc această materie, după cum vom vedea imediat.

Nulitatea actelor administrative după art. 159 și 160 din legea administrativă dela 27 Martie 1936 [1]. — In adevăr în aceste două articole se stabilesc, două categorii de acte nule: 1) *nule de drept*, a căror nulitate poate să fie *invocată pe cale de acțiune sau excepțiune*, fie de administrația însăși, fie de organele superioare de tutelă și control, fie chiar de orice persoană interesată în termen de 10 ani dela data actului; și acte *anulabile*, a căror nulitate poate fi invocată de aceleași persoane într'un termen numai de 20 zile dela comunicare sau afișare. Cu alte cuvinte singura deosebire între actele nule de drept și cele

---

[1]) Aceste articole au cuprinderea următoare: *Art. 159:* Sunt nule de drept: 1) Actele și deciziunile tuturor organelor administrative locale, sau de tutelă sau de control, prin care s'a hotărît asupra unui act în afară de competența organelor respective. 2) Actele oricărui consiliu deliberativ făcute cu călcarea dispozițiunilor legale, privitoare la constituirea și funcționarea lui. 3) Actele care sunt contrarii ordinei și siguranței publice, precum și cele făcute cu călcarea legilor și regulamentelor în vigoare.

Nulitatea de drept se poate invoca pe cale de acțiune sau de excepțiune în termen de 10 ani dela data actului, fie de administrațiune însăși, fie de organele superioare de tutelă sau control, fie de orice persoană interesată, fie din oficiu, de instanțele sesizate de vreun litigiu în legătură cu actul respectiv. *Art. 160:* Sunt anulabile următoarele acte ale administrațiilor locale, de tutelă sau de control: 1) Cele făcute cu călcarea sau omisiunea formelor prevăzute de legi și regulamente, afară de cazul prevăzut de art. 159, alin. 2. 2) Cele încheiate de acei, care aveau, fie ei personal, fie rude sau afinii lor, până la al treilea grad inclusiv, vreun interes personal direct la încheerea actului, sau erau avocați sau însărcinații de afaceri ai celor cu care s'a încheiat. 3) Orice deciziune a vreunui consiliu deliberativ, la care a luat parte vreuna din persoanele de sub alin. 2 de mai sus, afară de cazul când numărul necesar de membri pentru funcționarea consiliului sau majoritatea legală puteau fi obținute și fără a ține seamă de prezența sau votul acelor persoane.

Anulabilitatea se poate invoca, fie de către administrație însăși, fie de organele superioare de control și tutelă în termen de 20 zile libere dela comunicare deciziunii, care se va face prin administrația respectivă, din oficiu sau la cererea părții interesate.

Anulabilitatea se va putea invoca și de orice parte interesată în termen de 20 zile dela afișarea deciziunii la administrația respectivă, într'un loc anume destinat pentru aceasta, etc.... *Art. 162:* Organele de tutelă și control după competința lor, au drept să suspende executarea oricărui act sau deliberări care ar intra în cazurile de nulitate, sesizând totdeodată și instanța de drept.

anulabile este că nulitatea primelor se poate invoca într'un termen de 10 ani, pe când a ultimelor numai în termen de 20 zile.

Să vedem acum, care poate să fie originea și semnificarea acestor dispoziţiuni din legea administrativă? Atât aceste articole, cât și celelalte asemănătoare cu ele, și anume: art. 206—208 din legea dela 14 Iunie 1925 și 340—344 din legea administrativă dela 3 August 1929, își au originea mai îndepărtată în legile franceze din 10 August 1871, art. 33, 34 și 47 asupra departamentelor, și din 5 Aprilie 1884, art. 63—67 asupra organizării municipale [1]). După cum se poate foarte ușor vedea din examinarea textelor franceze reproduse în notă, este vorba de anularea pe cale *administrativă* a unor acte săvârșite de organele deliberante locale, cari reprezintă comuna sau departamentul. Și anume este vorba de dreptul guvernului, ca prin decrete, date în forma regulamentelor de administraţiune publică, adică în Consiliu

---

[1]) Aceste articole au cuprinderea următoare: *Legea din 1871, art. 33:* Orice act și orice deliberaţiune a unui consiliu general, relativă la obiecte cari nu sunt legalmente cuprinse în atribuţiunile sale sunt nule și de nul efect. Nulitatea este pronunţată prin decret dat în forma regulamentelor de administraţie publică. *Art. 34:* Orice deliberaţiune luată în afara reuniunilor consiliului, prevăzute sau autorizate de lege este nulă și de nul efect. Prefectul, prin o deciziune motivată, declară reuniunea ilegală, pronunţă nulitata actelor, etc.... *Art. 47:* Deliberaţiunile prin cari consiliul statuiază definitiv sunt executorii, dacă într'un termen de 20 zile dela închiderea sesiunii, prefectul nu a cerut anularea pentru exces de putere și pentru violarea unei dispoziţiuni de lege sau regulament de administraţiune publică.... Anularea nu poate să fie pronunţată decât printr'un decret dat în forma regulamentelor de administraţiune publică. *Iar legea din 1884, art. 63:* Sunt nule de plin drept: 1) Deliberaţiunile unui consiliu municipal, purtând asupra unui obiect strein atribuţiunilor sale sau luate în afara reuniunilor legale. 2) Deliberaţiunile luate în violarea unei legi sau a unui regulament de administraţiune publică. *Art. 64:* Sunt anulabile deliberaţiunile la cari ar fi luat parte membrii consiliului interesaţi, fie în numele lor personal, fie ca mandatari, în afacerea care îi face obiectul. *Art. 65:* Nulitatea de drept este declarată de prefect în consiliu de prefectură. Ea poate să fie pronunţată de prefect și propusă sau opusă de părţile interesate la orice epocă. *Art. 66: Anulaţiunea* este pronunţată de prefect în consiliu de prefectură. Ea poate să fie provocată din oficiu de prefect în termen de 30 zile dela depunerea procesului-verbal al deliberării, la subprefectură sau prefectură. Ea poate să fie cerută de orice persoană interesată sau contribuabil a comunei. In acest din urmă caz cererea în anulare trebue să fie depusă, sub pedeapsă de decădere, la subprefectură sau prefectură într'un termen de 15 zile dela afișare la poarta primăriei,.... *Art. 67:* Consiliul municipal și în afară de consiliu, orice parte interesată poate să facă recurs contra deciziunii prefectului la Consiliul de Stat. „Recursul este introdus și judecat în forma recursului pentru exces de putere". A se vedea asupra caracterului acestor nulităţi și acţiuni: *L Rolland,* Prècis droit ad-tif, ed. II, 1928, pag. 229 și urm.; *Alcindor,* Nullités des actes ad-tifs, 1912, pag. 70 și 121.

de Stat, dar nu în formațiunile lui contencioase, ci în secțiunile administrative, să anuleze anumite deliberațiuni ale consiliului general departamental, sau de dreptul prefectului, ca prin deciziuni date în consiliul de prefectură să anuleze anumite deliberațiuni ale consiliului municipal. Toate aceste deciziuni și decrete de anulare sunt susceptibile la rândul lor de a fi deferite de particularii interesați și chiar de consiliile respective, Consiliului de Stat pe calea unui recurs pentru exces de putere, cari de astădată este un recurs jurisdicțional.

Această anulare pe cale administrativă săvârșită de anumite *organe de administrațiune activă* față de actele consiliilor arătate, face parte din puterile de *tutelă administrativă*, conferite acestor organe, cari pentru a exista în favoarea lor, trebuesc în mod formal prevăzute și specificate într'un text de lege, ceea ce s'a făcut prin aceste texte. Acest control de tutelă poate să fie exercitat chiar din oficiu de autoritățile respective; dar el poate fi exercitat și la cererea celor interesați, în care caz cererea lor are în mod netăgăduit caracterul unor *recursuri de tutelă administrativă*, recursuri *administrative*, nu jurisdicționale, analoge cu recursul ierarhic în materie de control ierarhic [1]).

Stabilind acest drept pentru autoritățile de tutelă, legiuitorul francez ne vorbește despre acte *nule de plin drept*, a căror nulitate poate fi invocată de orice parte interesată și la orice epocă și cari sunt actele cari se referă la un obiect strein de atribuțiunile lor (caz de incompetență), sau luate în afară de reuniunile legale sau cu violațiunea vreunei legi sau regulament, și cari prin efectele și caracterele atribuite constituesc în fond tocmai cazurile de nulitate absolută de cari ne-am ocupat mai sus; și *acte anulabile* prevăzute de art. 65 din legea din 1884 și care se referă la deliberările consiliului municipal la cari au luat parte membrii interesați în mod direct sau indirect ca rude sau reprezentanți de afaceri, avocați etc., a căror nulitate nu poate fi invocată decât de anumite categorii de interesați și pronunțată numai într'un anumit termen, *ceea ce* constituesc tocmai cazurile de nulitate relativă.

Adoptând această terminologie din dreptul privat, astăzi părăsită de aproape toată doctrina și încercând să o aplice în materia nulităților din dreptul administrativ, aceste legiuiri franceze au fost vădit inspirate de teoria nulităților din dreptul civil, deși aceasta este în mare parte inspirată din alte principii și necesități. La acea epocă însă teoria nulităților nu era bine fixată, după cum de altfel nici astăzi încă terminologia ei nu este unanim adoptată în lumea juri-

---

[1]) A se vedea: *L. Rolland*, op. cit., pag. 229.

dică; iar în ce privește principiile dreptului public nu erau bine desprinse și deosebite de cele ale dreptului privat.

Insă, deși pot fi scuzate în acest mod, nu-i mai puțin adevărat că criticiile ce se aduc legiuitorului francez din 1871 și 1884 din acest punct de vedere sunt perfect îndreptățite. [1]).

In fapt însă distincțiunea adoptată de legiuitorul francez nu are prea multă importanță, întru cât printre actele nule de drept, având caracterul și producând efectul nulităților absolute, sunt trecute toate actele contrarii legilor și regulamentelor, acelea cari sunt streine de competența lor, precum și cele făcute cu violarea formelor, precum și cu violarea modalităților impuse activității unor corpuri deliberante; iar în ce privește categoria actelor *anulabile* cu caracterul de nulități relative, ea se referă la o categorie specială, restrânsă și de minimă importanță, aceea a deliberărilor la cari au participat anumiți membri interesați. Incât din acest punct de vedere principiile generale expuse mai sus, sunt prea puțin atinse și cu toată terminologia și influența dreptului privat, soluțiunile sunt juste și conforme cu aceste principii.

Cu totul altfel se prezintă dispozițiunile legiuitorului român, în etapele lui succesive și mai cu seamă ale celui din 1929 și din 1936, de care ne vom ocupa cu deosebire, întru cât sistemul lor diferă de al celorlalte legi administrative [2]).

Legiuitorul român din 1929 și 1936 a scăpat din vedere faptul, că ceia ce a determinat pe legiuitorul francez să se ocupe în textele corespunzătoare de această chestiune, a fost necesitatea de a se institui pe lângă aceste organe deliberante locale anumite organe de administrațiune activă, aparținând Puterii Centrale, care să exercite un control mai apropiat, mai repede și mai energic asupra activității lor, dându-le dreptul de a anula pe cale administrativă din oficiu sau la cererea celor interesați, anumite acte săvârșite de ele, ceea ce în mod necontestat constituite exercițiul unui drept de tutelă. Aceste texte reglementează prin urmare anularea pe cale administrativă și exercițiul unor recursuri administrative, iar nici de cum anularea pe cale judecătorească și exercițiul recursurilor de contencios administrativ, de competența în general a Consiliului de Stat, cari rămân cu organizația lor specială [3]).

---

[1]) Vezi *Alcindor*, op. cit., pag. 70 și urm.

[2]) Asupra legei din 1925, a se vedea pag. 131 a studiului de față.

[3]) A se vedea *Alcindor*, op. cit. pag. 85. „Este necesar a se protegui Statul contra abuzurilor de putere ale adunărilor elective. Acestea se pot ingera în politica generală a țării, a întinde urechea la consilii colorate de federalism și de a se sforța să cucerească o libertate periculoasă unității naționale. Pentru a le menține în limitele atribuțiunii lor, pur administrative, s'a dat autorităților de

Legiuitorul român ne vorbește însă de acte nule de drept și anulabile, a căror nulitate poate fi *invocată* de organele cari au făcut actul, de organele de control și de tutelă, de părțile interesate și chiar din oficiu de instanțele sesizate de vreun litigiu fără ca să ne precizeze propriu zis în fața căror autorități poate fi invocată; dar din redacțiunea art. 159, alin. final și art. 162 resultă că este vorba de invocare înaintea instanțelor competente jurisdicționale. In acest caz însă se pune întrebarea foarte firească: legea administrativă prin aceste articole dispunând că această nulitate poate să fie invocată în termen numai de 10 ani sau de 20 zile, a înțeles să modifice pentru asemenea acte dispoziținea art. 4 din legea Contenciosului, după care acțiunile de contencios administrativ se pot face oricând? Sunt convins că legiuitorul din 1936 nici nu și-a pus câtuși de puțin această problemă, cel puțin nu rezultă de nicăieri vreo intențione în această privință, și cred că a introdus aceste dispoziținuni fără să-și dea seama de importanța, semnificarea și efectele lor eventuale asupra problemelor de contencios administrativ general.

Se pare că legiuitorul din 1936, urmând în aceasta exemplul legiuitorului din 3 August 1929, a urmărit prin aceste dispoziținuni să jurisdicționalizeze tutela administrativă, mai ales în ce privește dreptul de anulare al organelor de tutelă, trecându-l unor instanțe judecătorești cu caracter administrativ, cari sunt comitetele de revizuire

---

control puteri energice și s'a mers până a se amenința cei revoltați cu rigorile Codului Penal. Legea din 1883, armează în mod serios pe prefect contra consiliului general care ar încerca să se întrunească în afara perioadelor fixate pentru ținerea sesiunilor legale și îi dă grija de a declara *nule de drept* deliberațiunile luate în aceste condițiuni. Ea dă calitatea șefului Statului de a pronunța nulitatea deliberațiunilor relative la obiecte, cari nu sunt legalmente cuprinse în atribuțiunile consiliului și nu limitează cu niciun termen exercițiul acestei puteri de control, pentru ca adunările departamentale să poată fi totdeauna menținute în cercul competenței lor.

Pe de altă parte este indispensabil de a proteguí pe administrați contra tiraniilor locale și de a împiedeca adunările de a compromite viitorul printr'o politică neprevăzătoare. De unde necesitatea unui dublu control susceptibil de a purta asupra oportunității deliberațiuniulor sau de a se limita la examinarea legalității lor..... Controlul oportunității nu poate să fie încredințat decât administratorilor. Și de asemenea numai lor s'a remis la început controlul legalității. Ei l-au conservat într'o oarecare măsură. Prefectul are 20 zile pentru a cere șefului Statului să anuleze deliberațiunile definitive ale consiliilor generale, el poate la orice epocă să anuleze în consiliu de prefectură deliberațiunile consiliilor municipale. Dar tendința sigură a dreptului pozitiv și a jurisprudenței este de a suprapune acestui control de legalitate un control jurisdicțional.... Acolo unde acest regim conduce la o anulare pe cale administrativă, recursul pentru exces de putere se suprapune".

sau după denumirea lor actuală, Curțile administrative; iar categoria nulităților prevăzute în aceste texte s'ar referi în special la acțiunile intentate înaintea acestor instanțe.

Se poate desigur concepe jurisdicționalizarea unor atribuțiuni de tutelă, atunci când acest drept implică numai un control al legalității actelor și nu și al oportunității lor, deși tutela administrativă fiind un control administrativ, poate implica puterea de a controla actul atât din punct de vedere al legalității cât și al oportunității lui. Nu se poate însă în nici un caz concepe ca o instanță jurisdicțională, de orice natură ar fi, să poată controla oportunitatea actelor administrative. Ori anularea unui act pe motiv că este contrariu ordinei și siguranței publice implică din plin examinarea utilității și oportunității unei măsuri în raport cu anumite necesități de fapt politice și sociale, la a cărei aprecieri nu poate fi calificată o instanță jurisdicțională, cum pare că are în vedere legile administrative arătate.

In orice caz aceste dispoziții ale art. 159 și 160 din legea administrativă sunt contrare cu totul principiilor generale de tehnică juridică în următoarele cazuri, și anume:

a) Prin ele se creiază două clase de acte: unele nule de drept, cari după principiile de tehnică juridică echivalează cu categoria actelor isbite de nulitate absolută și altele anulabile, cari corespund actelor isbite de nulitate relativă; ori în concepțiunea legiuitorului cele două categorii de acte nu se deosebesc între ele, decât prin faptul că nulitatea unora poate să fie invocată într'un termen mai îndelungat, decât a altora. Faptul că o nulitate poate să fie invocată într'un termen de 20 zile și alta într'un termen de 10 ani, nu are din punct de vedere principial nicio importanță, asupra caracterului nulității. Se atribue însă unor nulități din dreptul public, cari, după cum am arătat mai sus, au caracterul unor nulități absolute, efectele și caracterul unor nulități relative, fiind declarate prescriptibile printr'un termen mai mult sau mai puțin lung. In consecință iregularitatea lor poate fi acoperită prin trecerea timpului și legalitatea lor nu ar mai putea fi discutată nici pe cale de acțiune și nici pe cale de excepțiune;

b) In al doilea rând, printre actele anulabile, sunt trecute, conform art. 160, al. 1, actele făcute cu călcarea sau omisiunea formelor prevăzute de legi și regulamente, ceea ce contravine în mod fundamental regulelor generale, după care asemenea acte, sunt isbite de o nulitate absolută. Ori după textul legii, ele sunt numai anulabile, anularea lor neputând fi cerută decât în termen de 20 zile dela comunicarea lor, când este vorba de anularea cerută de organele superioare, sau dela afișarea lor, când este vorba de particularul interesat. In modul acesta, prin expirarea unui termen atât de scurt, actul să-

vârșit cu nerespectarea sau omisiunea formelor legale, și făcut cunoscut terților interesați prin *afișare*, are toate șansele să rămână în picioare, neanulat, consacrându-se în mod desăvârșit ilegalitatea și abuzul administrațiunii;

c) In sfârșit în al treilea rând, aceste texte ne vorbesc despre dreptul autorităților, dela care emană actul nul de drept sau anulabil, cât și al autorităților de control sau tutelă de a *invoca pe cale de acțiune sau excepțiune* (în fața instanțelor judecătorești) această nulitate. Ori, suntem îndreptățiți a ne întreba, care poate să fie semnificarea acestei dispoziții când știut este că autoritățile administrative au dreptul de a revoca, de a anula sau retracta pe cale administrativă actele săvârșite cu călcarea legilor și a regulamentelor, chiar când prin ele s'ar fi dat naștere la oarecari drepturi în favoarea particularilor. Acest drept nu s'ar putea răpi administrațiunii noastre, fără a i se tăgădui însăși rațiunea ei de existență ca putere juridică autonomă, în cuprinsul organizațiunii de Stat [1]).

Din toate cele expuse până acum, rezultă că legiuitorul din 1929 și 1936, spre deosebire de cel din 1925, care s'a menținut în general si cu oarecare diferențe la textul corespunzător francez, s'a aventurat într'un domeniu de tehnică juridică, cu care nu era familiarizat, și în care a introdus o serie de dispoziții, ale căror consecințe nu le-a avut în destul în vedere.

Să reluăm acum, după această digresiune lungă, cursul normal al studiului nostru și să cercetăm în parte cazurile de ilegalitate ale actelor administrative.

SECȚIUNEA II-a

Cauzele de ilegalitate ale actelor administrative

§ 1. *Incompetența*

Incompetența este inaptitudinea legală de a săvârși un act administrativ, de a lua o deciziune, care nu intră în cercul atribuțiunilor sale determinate de lege [2]). Lipsa acestei aptitudini isbește în mod categoric și în mod evident actul administrativ de o nulitate absolută. Incompetența autorităților administrative se deosebește însă

---

[1]) A se vedea pag. 126 a studiului de față.

[2]) A se vedea *Laferière* Juridiction administrative ed. II, tom. II, pag. 496. — *Alibert* op. cit. pag. 193; *Appleton*, op. cit. pag. 592.

de incompetența autorităților judiciare, care poate fi considerată din două puncte de vedere: incompetența *ratione personae* sau *loci* pe de o parte și incompetența *ratione materiae*, de altă parte. Pe când prima este creată în interesul unor persoane și anume, a părților din proces, și din această cauză este relativă, putând fi acoperită prin consimțimântul persoanelor interesate, a doua este absolută, de ordine publică, putând fi invocată și din oficiu. In ce privește incompetența organelor administrative, ea este în toate cazurile de ordine publică și poate fi invocată chiar din oficiu de judecător, căci se raportează la un sistem de organizare al autorităților publice, a căror regulată și normală funcționare interesează ordinea publică [1]).

Pe de altă parte, incompetența se deosebește de incapacitatea din dreptul privat, pentrucă în timp ce regulele de capacitate au în general scopul de a protegui anumite persoane, regulile de competență în dreptul administrativ, nu au acest scop de protecțiune, autoritățile publice nefiind în situațiunea unor incapabili, ci urmăresc apărarea unor anumite interese generale și în consecință, chiar terții sunt îndreptățiți a se prevala de ele.

Diferite varietăți de incompetență. — Incompetența poate să se manifeste în general sub două forme: în primul rând, sub formă de usurpare de putere și în al doilea rând, sub forma încălcării atribuțiunilor unei autorități administrative de către o altă autoritate administrativă:

a) *Uzurparea de putere* este forma cea mai gravă de incompetență, când acel ce săvârșește actul administrativ, este cu totul lipsit de orice calitate legală, fără a fi fost investit cu exercițiul vreunei funcțiuni publice. Aceasta se poate întâmpla în două cazuri: atunci, când un individ oarecare se ingerează în exercițiul unei funcțiuni publice, fără ca să fi fost învestit în niciun mod cu exercițiul acelei funcțiuni, sau atunci când o autoritate publică regulat învestită cu atribuțiunile respective pe un termen oarecare, vede expirat acest termen fără ca să se fi desemnat succesorul și fără ca să fi fost invitată de autoritatea competentă de a asigura interimatul funcțiunii până la desemnarea succesorului.

In al doilea rând, usurparea de putere poate să consiste și în faptul unui organ administrativ, care prin actul său aduce atingerea

---

[1]) In acest sens Cas. III, Dec. 858/1927 *I. Jianu*, Jur. Rom. 1927, pag. 454. „Cestiunea incompetenței unui organ ad-tiv de a aplica o pedeapsă disciplinară, este o chestiune de ordine publică, putând fi ridicată din oficiu de Curtea de Casație". In același sens: Cas. III, Dec. 470/1927, *C. Buj*, P. Sept. 1927, pag. 736; Cas. III, Dec. 360/1928, *N. Patras*, Bul. Cas. 1928, II, 339.

principiului separațiunii puterilor, săvârșind un act, care era de competența puterii legiuitoare sau judecătorești. In asemenea cazuri actul poate fi considerat inexistent, ca act juridic, fără ca să fie nevoie ca vreo autoritate publică să-i constate neexistența; orice autoritate publică poate să-i refuze aplicarea; iar dacă un agent public ar căuta să-l execute, rezistența pasivă este licită [1].

Totuși, în materie de acte săvârșite de o persoană, care nu avea nici măcar calitatea de funcționar public, s'a construit în ultimele timpuri, o teorie specială și foarte interesantă, tinzând a declara valabile unele acte săvârșite de unele persoane, cari deși, nu erau învestite cu un mandat public, întruneau totuși, condițiunile unui *funcționar de fapt* [2].

In baza acestei teorii sunt socotite valabile actele săvârșite de unele persoane, cari, deși nu erau învestite în mod regulat, sau de loc, cu exercițiul acelei funcțiuni, totuși, puteau să apară în fața terților de bună credință, ca fiind învestite în mod regulat cu un mandat public; sau în cazul când în timpuri anormale, de revoluțiuni sau războaie, acești indivizi, în lipsa organelor legal constituite și cu asentimentul oare cum tacit al celorlalți cetățeni, își asumă rolul de gira unele servicii publice, fără de cari viața socială ar fi desorganizată.

In asemenea condițiuni și în măsura în care actele lor erau necesare pentru a asigura continuitatea serviciilor publice, precum și în măsura în care terții de bună credință au dobândit drepturi câștigate, actele săvârșite de acești funcționari, de fapt sunt socotite valabile.

b) **Incălcarea atribuțiunilor unei alte autorități administrative.** — Aceasta este forma cea mai obișnuită de incompetență; fie că o autoritate inferioară împietează asupra unei autorități superioare, fie că o autoritate superioară împietează asupra atribuțiunilor unei autorități inferioare, când aceasta în unele materii are putere de decizione proprie; fie că sunt autorități de același grad, dar aparțin unor servicii deosebite, fie că o autoritate deliberativă împietează asupra celei de execuțiune sau viceversa, sau aparțin la circumscripțiuni teritoriale diferite, toate aceste constituiesc tot atâtea forme de incompetență.

---

[1] *Appleton*, op. cit., pag. 594, *G. Jèze*, Prin. Gen., tom. I, pag. 77.

[2] A se vedea *R. Bonnard*, Precis droit ad-tif, pag. 217; *G. Jèze*, Les fonctionnaires de fait, Revue de droit public 1914 și Principés Gén. droit ad-tif, ed. III, tom. II, 1930, pag. 285 și *C. Rarincescu*, Decretele legi și dreptul de necesitate, 1924, pag. 74.

Jurisprudența noastră a avut ocaziune de a se ocupa cu numeroase cazuri de incompetență. Citâm între altele: Apel IV, Buc., Dec. 432/1930, *Uniunea conducătorilor de automobile*, Pand. Rom., 1930, III, pag. 126: „Prefectul poliției Capitalei, incompetent a fixa prin ordonanță tariful taximetrelor, acest drept aparținând conform legii, atunci vigoare primarului Capitalei. — Cas. III, Dec. 1.631/1924, *C. Nic. Slave*, Jur. Rom. 1925, Ministerul de Instrucție, incompetent de a disolva comitetele școlare, Casa școalelor poate destitui pe membrii neglijenți. — Cas. III, Dec. 814/1926, *Primăria Arad* și *C. Popa*, Bul. Cas., 1926, III, pag. 437: „Organizarea serviciilor comunale nu se poate face de primar, ci prin regulament întocmit de primar împreună cu consiliul comunal. — Cas. III, Dec. 163/1927, *C. M.*, Jur. Rom., 1927, pag. 136: Ministerul de Justiție nu este competent a destitui pe magistrații amovibili. In același sens, Cas. III, Dec. 470/1927, *C. Buj*, Pand. Săpt., 1927, pag. 736. — Cas. III, Dec. 360/1928, *N. Patraș*, Bul. Cas., 1928, II, pag. 339. — Cas. III, Dec. 510/1930, *I. Scurtu*, Pand. Săpt., 1930, pag. 657: Ministerul de Interne, incompetent a anula deciziunea unui consiliu de comună rurală, privitor la vânzarea unui teren, competent fiind Prefectul județului. — Cas. III, Dec. Nr. 1.161 din 1930, *Comitetul școlar Găești*, Jur. Rom., 1930, pag. 418: Ministerul de Instrucție și Casa școalelor incompetente de a disolva comitetele școlare, această disolvare fiind urmare numai a hotărîrii adunării generale.

§ 2. *Viţiul de formă*

Săvârșirea unui act administrativ este aproape întotdeauna înconjurată de anume formalități și condițiuni. Aceste formalități sunt destinate a preveni pericolul unor deciziuni nestudiate, grăbite și de multe ori dictate de considerațiuni personale sau pătimașe; cu alte cuvinte pentru a face ca puterea mare deținută de autoritățile administrative să fie întrebuințată conform cu interesul general și public. In al doilea rând aceste forme impuse activității administrative sunt destinate a asigura corectitudinea actelor săvârșite de organele administrative, și ca atare sunt impuse nu în favoarea, ci chiar în contra lor, ca o măsură de prevedere și precauțiune.

In asemenea cazuri viţiul sau violarea formelor poate consta atât din omisiunea completă cât și din omisiunea parțială sau din săvârșirea neregulată a formalităților prescrise de lege. In consecință actul săvârșit în asemenea condițiuni neregulate este isbit de o nulitate absolută, chiar dacă legea nu prevede o sancțiune de asemenea natură.

Aceste forme poate să fie foarte variate; spre ex.: anchete și rapoarte motivate, verificări și expertize, avize, somațiuni sau comunicări prealabile, termene, anumite formalități impuse adunărilor deliberante pentru a putea lucra în mod valabil, convocări speciale cu comunicarea ordinei de zi, cu participarea unui anumit număr de membri, cu anumite modalități de votare, etc.

Dintre acestea o importanță deosebită au *avizele* cari sunt destinate a chema să colaboreze la săvârșirea unui act mai multe organe administrative, ca o garanție mai mare de imparțialitate și seriozitate. Ele pot să fie de trei categorii: *facultative*, atunci când administrațiunea are libertatea să le ceară sau nu; *consultative*, atunci când este obligată să ceară avizul, dar nu este datoare să-l urmeze; și în al treilea rând *avizele conforme*, când administrațiunea este datoare să-l ceară și chiar să-l urmeze în cazul, când pornește la luarea măsurei respective. In cazul unui aviz conform Administrațiunea nu este nici nu poate fi obligată să ia măsura respectivă; căci în acest caz deciziunea nu ar mai fi opera ei, ci opera organului consultativ, ceea ce nu este admisibil. Administrațiunea este numai obligată ca în cazul când voiește să ia măsura respectivă să țină seamă de avizul dat, spre ex., când voește să destitue un funcționar inamovibil, nu ar putea să facă acest lucru, decât dacă avizul comisiunei disciplinare opinează că este locul să fie destituit. Nimic nu o împiedică însă să nu mai procedă la luarea vreunei măsuri atunci când crede că nu este cazul, sau chiar să ia o măsură, care să nu depășească însă avizul, spre ex.: să aplice o pedeapsă mai mică [1]).

1. Casația Română a avut ocaziunea a se ocupa dese ori în deciziunile ei de chestiunea viţiului de formă. Cităm între altele:

2. Cas. III, Dec. 1.046/1926, *Lt.-Col. I. El.*, Bul. Cas. 1926, III, 514: Deciziunea luată nu se sprijină pe rapoartele șefilor ierarhici, întocmite la date când s'au produs faptele imputate.

3. Cas. III, Dec. 372/1926, *Primăria Capitalei cu moșt. Niculescu*, Bul. Cas., 1926, II, 459: Dare de seamă a comisiunii interimare nu cuprinde specificarea numărului și a numelui membrilor participanți, și nici a votului, care a determinat deciziunea luată.

4. Cas. III, Dec. 1.487/1934, *V. Stănescu*, Rep. Jur. Administrativă, 1935, pag. 156: Nulitatea deliberărilor comisiunii de propuneri și înaintări a Camerelor de comerț, la care nu au participat toți membrii și nu au fost ținute la sediul legal.

5. Cas. III, Dec. 1.187/1935, *A. Minca*, Rep. Jur. Adm., 1935, p. 2000: Nulitatea deliberațiunilor delegațiunii județene, care a lucrat cu o persoană ca președinte, fără ca să fi fost confirmată în această calitate.

6. Cas. III, Dec. 161/1913, *C. Axente*, Bul. Cas., 1913, pag. 803: Nulitatea actului, lipsind raportul motivat. Idem: Cas. III, Dec. 371/1922, *P. Șerbănescu*, Jur. Rom., 1922, pag. 193.

Idem, Cas. III, Dec. 866/1922, *C. G.*, Jur. Rom., 1922, pag. 234. — Cas. III, Dec. 1.229/1928, *I. Jianu*, P. Săp., 1929, pag. 45.

7. Cas. III, Dec. 128/1927, după divergență, *D. V. B.*, Pand. Săpt., 1927, pag. 188, Bul. Cas., 1927, I, p. 441, Pand. Rom., 1927, I, 240: Deciziunea se sprijină pe motive inexacte în drept, sau vagi fără indicațiune precisă.

---

[1]) In acest sens: *Ranelletti*, op. cit. pag. 120 și *Paul Negulescu*, Tratat drept ad-tiv, ed. IV, tom. I, pag. 581.

8. Cas. III, Dec. 347/1935, *Soc. Forestieră Fischer*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 1993: Deciziunea dată de minister fără efectuarea prealabilă de cercetări cerute de lege.

9. De asemenea sunt declarate nule acte săvârșite de autoritățile publice, luate fără avizul diferitelor comisiuni, mai ales în materie disciplinară. — Cas. III, Dec. 264/1916, *C. Vișdei*, Jur. Rom., 1916, pag. 363. — Cas. III, Dec. 346/1916, *V. Dinulescu*, Jur. Rom., 1918, pag. 407. — Cas. III, Dec. 697/1926, *M. Iacoșan*, Pand. Săpt. 1926, pag. 741. — Cas. III, Dec. 779/1927, *C. Biro*, Bul. Cas., 1927, III, pag. 289. — Cas. III, Dec. 143/1922, Rep. Jur. Adm., 1933, pag. 268. — Cas. III, Dec. 1.723/1935, *I. Constantinescu*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 18. Intr'un caz special și anume în caz de grevă, Casațiunea crede că un funcționar stabil, poate să fie destituit, fără ca în prealabil să se fi făcut vreo constatare de către un delegat al Ministerului, cum cere legea, pentru că „garanțiile cuprinse în lege nu pot avea alt înțeles decât acela de a ocroti pe funcționarul, care, cu ocaziunea îndeplinirii serviciului a săvârșit oarecari abateri, ce ar putea atrage destituirea sau punerea în disponibilitate, și nici de cum de a garanta și proclama impunitatea funcționarului, care, contrar dispozițiunilor legii, se pune în grevă, etc.... Cas. III, Dec. 1.209/1926, *S. Dimitrescu*, Bul. Cas. 1926, III, 564 și Cas. III, Dec. 1.206/1926, Bul. Cas., 1926, III, 561. Deși nu este vorba de avizul comisiunii disciplinare, și deși este vorba de un caz cu totul special și anume că, funcționarul fiind în grevă, și refuzând să vină la serviciu, nu ar fi putut fi anchetat, totuși nu împărtășim această soluțiune a jurisprudenței.

Cazuri când vițiul de formă nu atrage nulitatea actului. Formalități substanțiale și formalități accesorii. — Am arătat că vițiul de formă atrage în principiu nulitatea absolută a actului săvârșit cu nerespectarea lor. Doctrina și jurisprudența, în deosebi cea franceză [1]), care are o jurisprudență mult mai bogată în această materie, admite însă în mod de altfel cu totul excepțional unele derogări și temperamente ale acestei consecințe riguroase. Aceste temperamente pornesc dela următoarele considerațiuni: Dacă s'ar considera ca isbite de nulitate toate actele administrative săvârșite fără respectarea chiar a unor formalități lipsite de importanță și care nu au avut nicio influență asupra deciziunii luate, s'ar ajunge pe deoparte la rezultatul că cele mai multe din actele administrative ar putea astfel fi desființate, întru cât legile edictează de foarte multe ori formalități prea amănunțite și chiar inutile și fără importanță; iar pe de altă parte administrațiunea, știind că nerespectarea unei formalități cât de mici, atrage nulitatea actului, ar fi împinsă din această cauză să exagereze formalismul, și să provoace o și mai mare încetenire a rezolvării

[1]) *Alibert* op. cit. pag. 239; *Waline* Précis droit ad-tif, pag. 144; *Bonnard*, Précis droit ad-tif, pag. 222.

afacerilor, care de multe ori constitue o caracteristică specifică și supărătoare a birourilor administrative.

Din această cauză se admit oarecare derogări dela principiul nulității actelor viţiate din cauza omisiunii sau îndeplinirii neregulate a formelor, în mod de altfel cu totul excepțional, în următoarele cazuri:

1. Când este vorba de formalitate prescrisă în interesul exclusiv al administrațiunii, ceea ce este de altfel extrem de rar, sau când această formalitate are valoarea unei simple recomandațiuni sau a unui ordin de serviciu, spre ex.: când după terminarea unei anchete se prescrie că raportul trebue înaintat autorității erarhice într'un termen anumit de 10—15 zile; faptul că a fost înaintat după acest termen nu poate avea nicio influență asupra validității actului.

2. In al doilea rând se face distincțiune între formalitățile *substanțiale* și cele *accesorii*, înțelegându-se prin cele din urmă acele formalități cu totul neînsemnătoare, sau care nu ar putea avea vreo influență asupra deciziunii luate, și care din această cauză nu pot atinge valabilitatea actului.

Astfel Consiliul de Stat francez a hotărît că deliberațiunea unui Consiliu municipal nu este nulă, numai pentru faptul că s'a omis de a se menționa pe registrul special cauza absenței unor semnături; sau pentrucă unii consilieri, a căror prezență la ședință nu este contestată, au semnat deliberarea mai târziu, sau că neafișarea în termen nu atrage nulitatea unei deliberațiuni — art. 48 din legea dela 5 Aprilie 1884 cere ca orice convocare a Consiliului municipal să fie afișată cu trei zile înainte de reunire, — dacă scopul legii a fost atins, toți consilierii participând la ședință, etc. [1]).

De asemenea, deși s'ar constata că vreo câțiva alegători ar fi votat neregulat, totuși, având în vedere numărul total al votanților, faptul acesta nu are vreo repercusiune asupra rezultatului general [2]).

3. De asemenea actul rămâne valabil, când viţiul a fost acoperit prin faptul că formalitatea a fost săvârșită ulterior, în timp util, dacă bineînțeles nimic nu s'ar opune legalmente la această săvârșire ulterioară. Intr'o speță asemănătoare: Cas. III, Dec. 699/932, *Al. Fedorca*, nepublicată decide: „că însă această normă nu-și mai are aplicațiune și în cazul când autoritatea administrativă, împlinind în răstimpul până la executarea primei deciziuni și ultima formalitate legală pentru omisiunea cărei a fost anulată prima deciziune". etc.

---

[1]) A se vedea *Alcindor*, op. cit. pag. 63.

[2]) A se vedea: *M. Waline*, Man. droit. ad-tif, pag. 145.

Este drept că în speță nu este vorba de anularea unui act, ci de acordarea de daune cominatorii [1]).

§ 3) *Violațiunea legii și a regulamentelor*

Sub această expresiune sunt cuprinse în deosebi toate cazurile de ilegalitate, care nu sunt cuprinse în noțiunile de incompetență, vițiu de formă și deturnare de putere și care consistă în călcarea dispozițiunilor de lege sau regulament, care stabilesc anumite norme obligatorii pentru administrațiune.

Această violațiune a legii poate să fie *formală, flagrantă,* atunci când actul administrativ conține o dispoziție hotărît contrară unui text de lege, sau când adaugă la textul existent al legii sau chiar se substitue legii.

Dar violațiunea legii mai poate să aibă loc atunci, când administrațiunea dă o interpretare eronată unui text de lege, comițând o *eroare de drept;* sau când se sprijină pe fapte inexistente comițând o *eroare de fapt.*

Eroarea de drept există, atunci când administrațiunea săvârșește un act dându-i un *motiv ilegal;* întemeindu-l cu alte cuvinte pe o dispoziție de lege, care în realitate nu există, spre ex.: actul de punere în disponibilitate a unui magistrat pentru motivul că a dat autorizațiune soției sale să facă comerț, fapt prohibit expres de lege, spune raportul pe baza căruia se pronunță punerea în disponibilitate. Ori, Curtea de Casație, III, Dec. 54/927, *C. G. cu Ministerul de Justiție,* Bul. Cas. 1927 I, pag. 405, anulează această deciziune pe motiv că afirmațiunea făcută și anume că este prohibit de lege unui magistrat a da autorizațiune soției sale „este inexactă în drept"; cu alte cuvinte s'a comis o eroare de drept.

De asemenea Cas. III, Dec. 1.139/931, *O. Widmer,* Pand. Săp. 1933, pag. 84, prin care declară anulabil actul de încadrare la un alt serviciu al unui funcționar, act făcut de comisiunea prevăzută de art.

---

[1]) Curtea de Casațiune III, în dec. Nr. 1.573/1934, *I. P.* Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 2.513, aduce o soluțiune interesantă referitoare la un caz de îndeplinire neregulată a formelor, hotărînd că actul rămâne valabil: „Dacă o autoritate constitue o comisiune în mod vițios, această împrejurare nu poate vicia avizul comisiunii, fiindcă aceeași autoritate, care a constituit comisiunea în mod vicios, nu poate să invoace acest viciu și să se prevaleze de asemenea pretinsă ilegalitate a propriului său act.... și fiindcă un funcționar nu are putința sau dreptul de a o preîntâmpina sau înlătura". In același sens: Cas. III, Dec. 299/1932, *L. Păunescu,* Jur. Rom. 1932, pag. 165.

199 din legea ministerelor, care a socotit că poate încadra și la un alt serviciu, ceea ce echivala în fapt cu o transferare, care nu putea fi făcută decât cu avizul comisiunii de numiri și înaintări.

Eroarea de fapt sau greșita apreciere a faptelor. — Instanțele de contencios administrativ și-au recunoscut competența de a verifica legalitatea actelor administrative nu numai din punct de vedere al condițiunilor de competență sau de ordin formal, ci și-au recunoscut competența de a verifica chiar realitatea faptelor, pe care se sprijină deciziunea, sau actul administrativ, precum și de a cerceta, dacă sunt de natură a duce la soluțiunea, care s'a luat; administrațiunea putând în acest caz face o greșită apreciere a lor [1]).

Acest drept de control al faptelor, pe care și-l recunosc instanțele de contencios, dau posibilitatea acestora de a pătrunde mai adânc în activitatea lăuntrică a administrațiunii; de aceea el este necesar de foarte multeori pentru a se putea stabili legalitatea actelor respective. Când legea subordonează săvârșirea unui act existent unor anumite fapte, atunci este evident că existența acestor fapte constitue o condițiune principală de legalitate a actului administrativ și a refuza instanțelor de contencios administrativ dreptul de a cerceta aceste fapte înseamnă a-i transforma dreptul ei de control în ceva iluzoriu.

Din contră examinarea acestor fapte nu poate fi de competența instanțelor de contencios, atunci când ele constitueesc numai o condițiune de oportunitate a săvârșirii unui act; și este dela sine înțeles, întru cât organele jurisdicționale, chiar și cele cu caracter administrativ nu pot cerceta actele administrative din punct de vedere al oportunității lor, care ar depăși cercul atribuțiunilor lor de organe jurisdicționale.

Legea Curții de Casație din 1912, art. 32, al. 7, recunoaște în mod formal greșita apreciere a faptelor ca motiv de anulare a unui act administrativ. Iar jurisprudența noastră chiar și sub imperiul legii actuale, care nu mai reproduce acest alineat, afirmă în mod constant dreptul instanțelor de contencios de a cerceta materialitatea și chiar aprecierea faptelor, care servesc de bază actelor administrative.

---

[1]) Consiliul de Stat francez în materie de recurs, în anulare pentru exces de putere, își recunoaște și el acest drept. *L. Rolland* op. cit. pag. 240. „Judecătorul recursului apreciază fondul și faptele, când această apreciere este condițiunea aceleia de legalitate a actului ad-tiv. Consiliul caută dacă materialitatea faptelor, pe care se sprijină o deciziune este demonstrată, dacă în împrejurările de fapt, revelate de instrucțiune, deciziunea putea fi luată; dacă, în fine, faptele au fost exact apreciate, și prin urmare o deciziune a fost legal luată". Vezi și *Alibert*, op. cit. pag. 51. *C. M. Ionescu*, P. Rom. 1929. II. 8.

In acest sens: Cas. III, Dec. 798/1927, *D. Petrescu*, Pand. Săpt., 1927, pag. 806, Bul. Cas., 1927, III, p. 307, prin care dispune că: „legalitatea sau ilegalitatea unui act administrativ, poate rezulta nu numai din îndeplinirea sau neîndeplinirea formelor prescrise de lege, ci și din exacta sau greșita apreciere a faptelor, din care acest act își trage existența sa legală". — Cas. III, Dec. 1.550/1929, *Eftimie Constantinescu*, Jur. Rom., 1930, pag. 53: „Instanța de Contencios are dreptul de a examina nu numai dacă condițiunile de formă au fost îndeplinite, ci și dacă faptele cari i-au servit de bază sunt reale și au caracterizarea legală ce li s'a dat". In același sens: Cas. III, Dec. 1.061/1928, după divergență, *M. Oprea*, Bul. Cas. 1928, III, pag. 345, Pand. Săpt. 1929, pag. 257. — Cas. III, Dec. 1.520 din 1929, *Lt.-Col. Cristescu*, Pand. Săpt., 1930, pag. 44. — Cas. III, Dec. 1.063/1930, *P. Iliescu*, Bul. Cas., 1930, II, pag. 629. — Cas. III, Dec. 2.029/1933, *I. Dordea*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 514. — Cas. III, Dec. 1.183/1934, după divergență, *P. Gh.*, Pand. Săpt., 1934, pag. 612.

In contra acestei jurisprudențe constante, avem în materie disciplinară o deciziune contrară. — Cas. III, Dec. 1.184/1934, după divergență, *M. Volcinski*, Pand. Săpt., 1934, pag. 614, prin care deși se recunoaște în principiu că instanțele judecătorești de contencios, au acest drept de a cerceta materialitatea și caracterizarea faptelor, se tăgăduește însă acest drept în materie de deciziuni ale comisiunilor de disciplină, susținând că: „atunci când legile de organizare instituesc în acest scop comisiuni sau consilii jurisdicționale cu caracter disciplinar, înzestrându-le cu toate garanțiile prevăzute de dreptul comun și adesea cu căi de atac ordinare și extraordinare, și ca o urmare a acelor garanții acordate declarând definitive și executorii deciziunile lor, în atari cazuri Legea Contenciosului administrativ, prin art. 3, lit. *b*, interzice în mod formal orice control al deciziunilor acestor comisiuni din partea instanțelor judecătorești, în tot ce privește constatarea, aprecierea și calificarea faptelor, ca și soluțiunea la care ele avizează etc.". Am arătat în capitolul anterior [1]), când m'am ocupat de natura juridică a acțiunilor disciplinare, că trebue să limităm efectul acestei deciziuni numai la deciziunile comisiunilor pentru judecata disciplinară a magistraților, prin faptul că numai acestea au caracterul unor adevărate instanțe și hotărîri judecătorești, și ca atare, pot oferi garanțiile arătate mai sus; iar în al doilea rând, din cauză că ceia ce a determinat soluțiunea dată, a fost și faptul că aceste comisiuni sunt compuse din magistrați dela casație, care ar urma pe calea Contenciosului administrativ să fie judecați de magistrații în grad inferior dela Curțile de Apel, ceea ce, spune deciziunea, ar fi inadmisibil. Și încă și în acest caz, soluțiunea dată este susceptibilă de îndoială [2]).

In orice caz ea nu se poate aplica deciziunilor celorlalte comisiuni disciplinare, care nu au caracter judecătoresc și ale căror deciziuni sunt acte administrative cu caracter preparatoriu, după cum am arătat mai sus.

---

[1]) Pag.

[2]) Prin o deciziune anterioară Cas. III, Dec. 831/1931, *A. Diebb*, Pand. Sept. 1932, pag. 194, se admite o soluțiune contrară, în ce privește deciziunea unei comisiuni disciplinare care judecase pe un funcționar judecătoresc, portărel de tribunal.

§ 4) *Deturnarea de putere*

Deturnarea de putere constitue o cauză de ilegalitate a actelor administrative de o natură specială și cu totul delicată și dificilă de sezisat.

In adevăr deturnarea de putere, deși se poate reduce în ultimă analiză tot la o varietate de incompetență, există atunci când autoritatea sau agentul administrativ uzează de atribuțiunile sale conferite de lege în alt scop și pentru a obține alte rezultate, decât cele avute în vedere de lege. Ea presupune prin urmare că autoritatea administrativă, rămânând în cercul normal și general al atribuțiunilor sale și săvârșind actul cu respectarea tuturor condițiunilor și formelor legale comite totuși o ilegalitate prin faptul că încearcă să obțină alte rezultate, decât cele avute în vedere de lege, cu alte cuvinte urmărește realizarea altui scop, decât cel pe care legea a înțeles să-l urmărească. Acest mijloc de ilegalitate necesită prin urmare o scrutare a intențiunilor a autorităților administrative, care pusă alături de intențiunea legii, să însemne o discordanță față de ea.

De aceea acest mijloc de anulare este de o natură destul de delicată, pentrucă înseamnă o pătrundere profundă în exercițiul puterii executive; scrutând în ultimă analiză chiar *moralitatea ei.*

Din această cauză tribunalele noastre s'au arătat destul de parcimonioase cu acest caz de anulare; și în oarecare măsură este explicabil, întru cât instanțele judecătorești aparținând unei alte puteri nu s'ar putea amesteca cu prea multă ușurință în exercițiul funcțiunii executive. Cu totul alta este situațiunea unui tribunal administrativ, care nu este străin de autoritatea administrativă, făcând parte din aceeași putere și fiind la curent cu practicile vicioase și abuzive, care pot domni în interiorul unei administrațiuni. De aceea noțiunea de deturnare de putere s'a desvoltat în Franța în mod foarte amplu, grație jurisprudenței Consiliului de Stat, care nu a ezitat să anuleze multe din actele administrațiunii viciate din această cauză.

In acest sens Consiliul de Stat a anulat actele administrative care se inspirau din motive străine serviciului public, din interes privat, parțialitate politică, pasiune religioasă, etc., spre ex.: refuz de a elibera autorizarea de circulațiune de taximetre pentru a restrânge concurența; sau interzicând procesiunile religioase din motive antireligioase; dar chiar când se inspiră din motive de serviciu, dar care nu sunt cele avute în vedere de legea respectivă, spre ex.: anulează un regulament de poliție pe motiv că prin el se urmărea în realitate în-

[1]) A se vedea *Waline*, op. cit. pag. 151.

ființarea sau perceperea de taxe; sau anulează refuzul unei municipalități de a autoriza funcționarea unui cinematograf, pe motiv că făcea concurență teatrului municipal [1]). Curtea de Casațiune, ca instanță de contencios administrativ a admis și ea acest mijloc de anulare și încă destul de devreme, fără însă să putem spune, că a ajuns la amploarea, pe care a căpătat-o în Franța și fără ca să întrebuințeze chiar acest termen de deturnare de putere.

Astfel Cas. III, Dec. 326/1912, *S. Aslan*, Bul. Cas., 1912, pag. 1370, înlătură aplicațiunea unui decret de aliniere de străzi, pe motiv că, deși intitulat de aliniere, în realitate prevede deschiderea unei noi străzi, care nu s'ar putea face decât prin o expropriere în regulă și după o dreaptă și prealabilă despăgubire. De asemenea, Cas. III, Dec. 214/1913, *D. Tomescu*, Bul. Cas. 1913, pag. 1057, declară ilegal refuzul administrațiunii de a elibera o autorizațiune de construcțiune, pe motiv că proprietarul trebue să se retragă în conformitate cu un decret de aliniere; ori, obligațiunea de aliniere, conform regulamentului organic există numai atunci când strada nu are o anumită lărgime, care există în fapt la strada respectivă; în acest caz, decretul de aliniere operă o expropriere deghizată. — Cas. III, Dec. 1.191/1921, *I. Solacolu*, Jur. Rom., 1922, pag. 11, declară ilegal actul ministrului care propune legiuitorului spre votare suprimarea unui post bugetar, în scopul înlocuirii persoanei titularului lui. — Cas. III, Dec. 931/1926, după divergență, *P. Ghițescu*, Bul. Cas. 1926, III, pag. 474; Pand. Rom., 1927, I, pag. 244, prin care se declară ilegală deciziunea Ministerului de Instrucțiune prin care se dă o delegație de inspecțiune unui director, care în fond urmărea și echivala cu o transferare. — Cas. III, Dec. 1.546/1932, *C. Malcoci*, Pand. Săpt., 1933, pag. 561, o speță asemănătoare cu precedenta.

Puterea de investigațiune a instanțelor de contencios pentru a putea descoperi scopul actelor. — Problema cea mai dificilă în materie de deturnare de putere, în care, dacă nu s'ar păstra o anumită limită, ar putea deveni supărătoare sau inoportună pentru administrațiune, este aceea de a se ști, care sunt mijloacele de investigațiune ale instanțelor de contencios și până unde ar putea merge ele spre a descoperi scopul sau intențiunea autorității administrative, când a elaborat acel act.

Cred că instanța judecătorească nu s'ar putea deda la cercetări și verificări altele, decât cele, ce ar rezulta din însăși corpul deciziunii sau actului administrativ, din piesele anexate dosarului sau din anumite împrejurări de fapt ușor constatabile și incontestabile, cum ar fi spre ex.: în una din deciziunile citate mai sus, că nu putea să fie vorba de un decret de aliniere, din moment ce strada avea lărgimea regulamentară.

In afară de aceste cazuri instanța de contencios nu ar putea să-și lărgească puterea și mijloacele de investigațiune, fără a depăși ca-

racterul ei firesc şi fără de a nu deveni inoportună şi indiscretă faţă de autorităţile, care aparţin unei puteri străine [1]).

De altfel, după cum am arătat mai sus jurisprudenţa noastră s'a folosit destul de rar de acest mijloc de anulare.

CAPITOLUL IV

Instanţele şi procedura în materie de contencios administrativ

SECŢIUNEA I

Instanţele de Contencios Administrativ

Constituţiunea din 1923, încredinţând prin art. 107, judecarea litigiilor de contencios administrativ puterii judecătoreşti obişnuite, a înţeles fără îndoială ca în acest mod să uşureze părţilor vătămate exerciţiul acţiunilor de contencios administrativ. Sistemul legilor din 1905 şi 1912, care făcea din Curtea de Casaţiune, secţiunea a treia, unica şi exclusiva instanţă chemată de a censura legalitatea actelor de autoritate, s'a părut legiuitorului constituant nepotrivit cu situaţiunea de după războiu, când Statul român şi-a mărit teritoriul în mod considerabil [2]).

§ 1) *Curţile de Apel, instanţe de contencios administrativ*

Legea Contenciosului ad-tiv, în art. 4, ţinând seamă de această orientare a legiuitorului constituant, face din *Curţile de apel*, instanţe de prim grad în această materie, hotărînd că: „Cererile întemeiate pe art. 99 şi 107 din Constituţiune şi art. 1 de mai sus, vor fi introduse înaintea Curţii de apel în circumscripţiunea căreia reclamantul îşi are domiciliul".

Două observaţiuni avem de făcut asupra acestui text: 1) In

---

[1]) In acest sens cred că trebue să interpretăm Dec. Cas. III, Nr. 485/1932, *Raul de Montesquiou*, Jur. Rom., 1933, pag. 27, prin care se tăgăduesţe Tribunalului ca instanţă de expropriere pentru cauză de utilitate publică, dreptul de a cerceta în afară de îndeplinirea formalităţilor cerute de lege şi „dacă exproprierea se face sau nu realmente pentru scopul de autoritate publică arătat de autoritate".

[2]) A se vedea Constituţiunea României adnotată de *Lascarov Moldovanu* şi *S. Ionescu*, pag. 417, precum şi expunerea de motive a legii din 23 Dec. 1925, ediţia *G. Alexianu*, pag. 4.

primul rând textul este redactat în mod defectuos, întru cât se referă, atât la acțiunile întemeiate pe art. 99 din Constituțiune, care cuprinde dispoziții privitoare la acțiunea în despăgubiri civile, pe care particularul vătămat prin actele legale ale miniștrilor poate să o îndrepte în contra Statului, *în conformitate cu dreptul comun*, cât și la art. 107 din Constituțiune, care se referă, atât la actele de autoritate, cât și de gestiune.

Ori, atât din expunerea de motive a legii și din lucrările parlamentare, cât și din însăși economia generală a legii, rezultă în mod neîndoielnic, — lucru consacrat și de jurisprudența Curții de Casațiune, după cum am arătat în capitolele precedente, — că acțiunea în despăgubiri civile nu este de competența Curților de apel, decât ca acțiune accesorie pe lângă cererea de constatare a ilegalității și de anularea unui act administrativ de autoritate și niciodată ca acțiune principală și separată de anularea actului ilegal; iar în ce privește litigiile referitoare la actele de gestiune au fost lăsate, ca și până atunci în competența tribunalelor de drept comun.

2) In al doilea rând, art. 4 declară că este competentă Curtea de apel din circumscripțiunea în care domiciliază **reclamantul.** Se consacră și aci o derogare dela principiile de drept comun, după cari în materie de acțiuni personale sunt competente tribunalele unde domiciliază pârîtul, conform regulei tradiționale: *„Actor sequitur forum rei"*.

Dacă avem în vedere că pârîtul în materie de contencios administrativ este întotdeauna sau aproape întotdeauna Statul și autoritățile publice, atunci căpătăm în mod neîndoielnic explicațiunea acestei derogări, ca fiind pornită din același spirit de favoare față de particularul interesat. S'au apropiat cu alte cuvinte instanțele de contencios administrativ de domiciliul reclamantului, pentru ca să i se facă o înlesnire în intentarea acțiunilor respective. Fiind o dispoziție creiată în favoarea exclusivă a reclamantului, se înțelege dela sine că el poate să renunțe la această favoare și să intenteze acțiunea la Curtea de apel, în circumscripțiunea căreia se află domiciliul autorității, de ale cărei acte se plânge. Aceasta nu poate să fie decât în conformitate cu principiile generale juridice în materie de competență a instanțelor, nefiind vorba de o competență *ratione materiae*, ci de una *ratione personae*. Ori numai cele dintâi sunt de ordine publică și părțile impricinate nu pot renunța la ele; celelalte *ratione personae*, cât și *ratione loci*, în măsura în care sunt creiate în interesul părților în litigiu, nu sunt de ordine publică și părțile în favoarea cărora au fost creiate, pot renunța la ele și accepta deci judecata la alte instanțe de aceeaș natură din alte circumscripțiuni

teritoriale, în cazul nostru la Curtea de apel, în circumscripțiunea în care domiciliază pârîtul, conform regulilor generale înscrise în procedura civilă.

Instanțele noastre s'au ocupat foarte puțin de această chestiune de competență. Ele par totuși a adopta o soluțiune contrară, stabilind că nu ar putea fi decât o singură instanță competentă, conform cu art. 4 al legii și anume Curtea de Apel din circumscripțiunea în care domiciliază reclamantul, ceea ce după cum arătat, este în contradicțiune cu principiile generale expuse mai sus și cari sunt valabile și în acest caz. Astfel: Curtea Apel, IV, București, Dec. 174/1926, *H. Constantinescu*, Bul. Curților Apel, 1926, pag. 281. — Cas. III, Dec. 459/1928, *V. Ionescu*, Bul. Cas., 1928, II, pag. 365.

In altă ordine de idei, instanțele judecătorești competinte, declară bine introdusă acțiunea la Curtea de Apel, din circumscripțiunea în care reclamantul, funcționar public destituit, își avea domiciliul real, deși postul, pe care îl deținuse, era în altă circumscripție, și conform statutului funcționarilor, domiciliul legal al funcționarilor este în localitatea în care își au funcțiunea respectivă. In acest sens: Cas. III, Dec. 1.350/1932, *G. Bardaș*, Pand. Săpt., 1933, pag. 362; Apel, Tg.-Mureș, Dec. 31/1932, *P. Roșca*, Rep. Jur. Adm., 1933, pag. 156.

§ 2) *Curtea de Casațiune, secțiunea a III-a, instanță de recurs și de fond în materie de contencios administrativ.*

Legea din 1925, făcând din Curțile de apel instanțe de contencios administrativ, a stabilit în același timp prin art. 11 al legii, că deciziunile Curților de apel sunt supuse recursului la Curtea de Casațiune; iar în conformitate cu legea organică a Inaltei Curți, secțiunea III, este competentă a judeca recursurile de această natură.

Recunoscându-se, atât particularilor, cât și autorităților publice dreptul de ataca cu recurs deciziunile Curților de apel, legea contenciosului nu face altceva, decât să se conformeze art. 103 din Constituțiune, care declară că dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional; această dispoziție implică recunoașterea acestei căi de atac, care este recursul în casare, în judecata tuturor litigiilor de orice natură, fără ca să poată fi răpită prin o dispoziție de lege ordinară.

Față însă de regulile generale, cari guvernează materia recursului în casare, cuprinse în special în legea organică a Inaltei Curți de Casațiune și cari sunt aplicabile și în judecarea recursurilor în materie de contencios administrativ [1]), legea din 1925, pentru contenciosul administrativ stabilește următoarele derogări:

1) Recursul trebue intentat într'un termen de 15 zile dela comunicarea deciziunii Curții de apel. Acest termen a fost însă modificat

[1]) A se vedea Cas. III, Dec. 1.042/1927, *T. Mităchescu*, P. Sep. 1928, pag. 190. Cas. III, Dec. 993/1926, *A. Ștefani*, Bul. Cas. 1926, III, pag. 490

prin art. 33 al Legii Curții de Casațiune din 31 Martie 1932, care unificând termenul de recurs, dispune că termenul de recurs în orice materie este de 30 zile libere dela comunicarea hotărîrii atacate, și fără ca să facă distincțiune, dacă hotărîrea s'a dat în lipsă sau contradictoriu [1]).

2) In al doilea rând, art. 11 din legea Contenciosului hotărăște că: Recursul în Casație este de drept suspensiv de executare, fără nicio cauțiune. Se știe că în materie de drept comun, recursul nu este suspensiv de executare, iar partea, care ar avea interesul în anumite cazuri de a se suspenda o asemenea hotărîre, trebue să o ceară Inaltei Curți, în conformitate cu dispozițiunile cuprinse în legea Curții de Casație, art. 71.

De altfel acest efect de drept al intentării recursului se întoarce în mod exclusiv, în contra particularului reclamant și folosește nu mai Administrațiunii, care în instanța de contencios are totdeauna calitatea de pârîtă. In adevăr, în cazul, când deciziunea Curții de apel atacată cu recurs, dă câștig de cauză reclamantului particular, numai în acest caz intentarea recursului de către Administrațiune, are de drept efect de a suspenda de drept, fără nicio cauțiune sau altă formalitate executarea hotărîrii Curții de apel. Când deciziunea Curții de apel este o deciziune de respingere a acțiunii reclamantului, intentarea recursului de către acesta rămâne fără influență asupra deciziunii Curții de apel, care fiind o deciziune de respingere situațiunea juridică a părților în proces rămâne neschimbată.

3) In al treilea rând, art. 12 a legii, hotărăște următoarele: „Curtea admițând recursul, va judeca afacerea în fond, putând statua chiar și asupra cererii de despăgubiri. Cu alte cuvinte, Curtea de Casație, nu mai trimete afacerea să se judece de o altă instanță în grad egal cu aceea a cărei deciziune a fost casată, cum se face în general, în materie de drept comun, ci evoacă ea însăși fondul afacerii și funcționând ca o a doua instanță de fond dă deciziunea definitivă.

Și această dispoziție a legii, ca și multe altele, este inspirată din voința legislatorului de a face ca procesele de contencios administrativ să se termine cât mai repede, pentru că în judecarea acestor litigii nu este interesat numai particularul, ci chiar însăși buna administrațiune a intereselor generale și publice.

---

[1]) In materie de termen de recurs și de comunicare a hotărîrii Curții de Apel, pentru ca să poată curge termenul de recurs, avem între altele următoarele deciziuni: Cas. III, Dec. 46/1933, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 58; Cas. III, Dec. 803/1933, *L. Kovacs*, nepublicată; Cas. III, Dec. 840/1933, *I. Cherier*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1470.

SECȚIUNEA II

Procedura în materie de Contencios Administrativ

Noțiuni generale. — Legea contenciosului administrativ, având în vedere natura specială a litigiilor, a înscris în dispozițiunile ei o serie de măsuri speciale cu caracter procedural derogatorii în mare parte dela dreptul comun și destinate în primul rând a face mai lesnicios pentru particulari exercițiul acțiunilor în contencios și mai rapidă judecarea lor. Aceasta cu atât mai mult, cu cât particularul are în fața sa ca adversar Statul, care este un adversar puternic, în măsură de a-i face tot felul de dificultăți și de a-i opune tot felul de rezistențe în judecarea litigiilor respective. De aci dispozițiuni speciale pentru a învinge această rezistență.

Dar legea contenciosului administrativ nu a prevăzut și nu a putut să prevadă toate dispozițiunile procedurale necesare; chestiunea, care s'a ridicat este aceea de a se ști, dacă în lipsa unor dispoziții speciale sau contrarii în legea Contenciosului administrativ, nu sunt aplicabile regulile de drept comun procedural.

Jurisprudența noastră a dat o soluțiune afirmativă, și cu drept cuvânt, hotărînd că legea Contenciosului administrativ, în materie procedurală se completează cu dispozițiunile procedurale de drept comun și chiar cu dispozițiunile legii pentru accelerarea judecăților în măsura în care această lege modifică și înlocuește dispozițiunile procedurii de drept comun.

In acest sens: Cas. III, Dec. 1.109/1931, *P. Zugrăvescu*, Pand. Săpt., 1931, pag. 621; Cas. III, Dec. 1.523/1932, *M. Teodoru*, nepublicată; Cas. III, Dec. 1.225 din 1933, *C. Simion*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 130; Cas. III, Dec. 988/1935, *Dr. Petruțiu*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 2049.

Jurisprudența mai veche a Curții de Casațiune, admitea în ce privește aplicarea legii accelerării, o soluțiune contrară: Cas. III, Dec. 1.005/1926, *M. Precupețu*, Bul. Cas., 1926, III, pag. 498; Apel I, Iași, Jurnal Nr. 474/1927, *A. Zeuleanu*, Pand. Săpt., 1927, pag. 210; Cas. III, Dec. 1.059/1931, *Pr. I. Siaro*, Pand. Săpt., 1931, pag. 567.

§ 1) *Acțiunile de contencios ad-tiv. Condițiuni și forme. Procedura în fața Curților de Apel.*

Din punct de vedere al petițiunilor introductive de instanță, art. 5 din legea Contenciosului administrativ, asimilează acțiunile de contencios administrativ cu acțiunile de drept comun. Ele vor trebui

deci fi făcute pe timbrul și cu taxele cerute de lege pentru acțiunile de drept comun. In conformitate cu legea timbrului din 29 Aprilie 1927, cu modificările ulterioare, acțiunile de contencios administrativ, cari nu au un caracter patrimonial, sunt supuse la plata unui timbru fix, iar atunci când cererea cuprinde și o pretențiune de despăgubiri civile, urmează a se plăti și un impozit proporțional [1]).

Faptul acesta — că reclamantul, care pretinde daune civile pentru vătămarea pricinuită prin actul administrativ ilegal, trebue să achite un impozit proporțional, care de multe ori se poate ridica la sume considerabile, — a făcut ca cele mai adeseaori reclamantul să-și limiteze cererea sa la anularea actului ilegal și să-și rezerve dreptul de a cere ulterior daune la instanțele de drept comun.

In acest caz acțiunea în daune fiind intentată ulterior, după ce actul administrativ a fost declarat ilegal și anulat, nu mai este o acțiune aleatorie și particularul nu mai riscă să plătească niște taxe pentru o acțiune, care eventual ar fi putut fi respinsă.

Actele ce trebuesc anexate. — Art. 5 al legii contenciosului, arată că la cererea adresată Curții de apel trebue să se anexeze actul administrativ atacat sau copie de pe cererea adresată de reclamant autorităților administrative și certificată de parte, ca fiind conformă cu originalul.

Această obligațiune a reclamantului de a anexa la cerere actul administrativ atacat, își are rațiunea sa, întru cât actul administrativ este materializat printr'un înscris și este comunicat de către Administrațiune particularului respectiv. Actul administrativ însă poate uneori să nu îmbrace forma scrisă sau se poate ca administrațiunea să refuze a elibera o comunicare scrisă particularului interesat și prin aceasta nu înseamnă că actul administrativ nu există ca atare [2]).

In acest caz, particularul poate provoca administrațiunea la adoptarea unei atitudini precise, adresându-i o cerere formală în acest scop, și deferind apoi Curții de apel ca instanță de contencios, răspunsul sau refuzul acesteia de a răspunde. In unele cazuri însă, jurisprudența socotește că nu mai e nevoie nici de această cerere adresată Administrațiunii, când din alte diverse acte și împrejurări, rezultă în mod netăgăduit, care este hotărîrea Administrațiunii [3]).

---

[1]) A se vedea: Decizia C. Apel II, Cernăuți Nr. 79/1931; *R. Lang.*, Pand. Săpt., 1936, pag. 498; Cas. III, Dec. 1.155/1933, *I. Marcu*, Rep. Jur. Adm., 1933, pag. 1679; Cas. III, Dec. 1.422/1933, *Stan F.*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 254.

[2]) Asupra interpretării acestei dispoziții a se vedea cele spuse la pag. 247, a studiului de față.

[3]) In acest sens, Cas. III, Dec. 637/1933, Pand. Săpt., 1933, pag. 709.

Citarea părților. — In conformitate cu același articol din legea contenciosului, atât particularul, cât și reclamantul trebuesc a fi citați în cauză. In cazul când autoritatea administrativă va fi un consiliu județean sau delegațiunea județeană, se va cita prefectul județului ca reprezentant legal; iar dacă este un consiliu comunal urban sau rural, se va cita în persoana primarului.

In ce privește citarea Statului și a Ministerelor, legea contenciosului nu cuprinde nicio dispoziție, neprezentând de altfel din punct de vedere logic nicio dificultate. Totuși din cauza unui text de lege, și anume a art. 10 din legea de organizare a ministerelor dela 2 August 1929, s'a produs la un moment dat o interpretare jurisprudențială excesiv de formalistă, care de altfel a fost părăsită repede. Acel articol are cuprinderea următoare: „Ministerele reprezintă interesele generale ale Statului, ce le sunt atribuite prin prezenta lege. Ele nu au personalitate juridică proprie; pot *totuși sta în justiție și încheia acte juridice în numele Statului și pentru Stat*". Această dispoziție este în fond o dispoziție inutilă, dar tocmai pentrucă este inutilă a dat naștere la interpretări defectuoase. In adevăr, Statul este o persoană juridică, după cum persoane juridice sunt și județul, comuna sau stabilimentele publice, și ca atare nu poate să intervină în viața juridică decât prin organele lui. Ori ministerele nu sunt altceva decât organele de conducere ale Statului și ca atare, fiecare în sfera lor de atribuțiuni reprezintă Statul, care singur, are ca atare personalitate juridică. Interpretând această dispoziție a legii din 1929, Curtea de Casație, secțiunea III, a respins o acțiune pe motivul că ar fi fost rău sau neregulat îndreptată direct contra Ministerului, trebuind a fi fost îndreptate *contra Statului, prin reprezentantul său legal, Ministerul* cutare, etc. [1]) ceea ce constituie un exces de formalism, prin nimic justificat. Asupra acestei deciziuni de altfel s'a revenit în complet de divergență [2]).

Procedura de judecată înaintea Curților de apel. — In conformitate cu art. 9, Curtea de apel este obligată a judeca asemenea cereri de urgență și cu precădere asupra tuturor celorlalte afaceri și în complet de trei. Ea este obligată să redacteze deciziunile date în această materie cel mai târziu în 5 zile dela pronunțare.

Această procedură de urgență și cu precădere este inspirată din voința legiuitorului de a face ca procesele de contencios să fie soluționate în mod mai rapid, decât cele de drept comun. Ceea ce

---

[1]) Cas. III, Dec. 836/1933, Pand. Săpt., 1934, rezumatul Nr. 87, pag. 216.

[2]) Cas. III, Dec. 184 bis/1935, după divergență, *Al. Săvulescu*, Pand. Săpt., 1935, pag. 267.

numai în parte s'a reușit, întru cât și în această materie, datorită mai ales faptului aglomerării proceselor la unele Curți de apel și la Curtea de Casațiune, procesele se judecă cu destulă încetineală, din cauza termenelor de judecată foarte lungi, pe cari aceste instanțe sunt obligate a le da.

Obligațiunea Administrațiunii de a prezenta la cererea Curții dosarul afacerii. — Art. 10 din legea contenciosului administrativ dispune următoarele: „Când Curtea are nevoie pentru rezolvarea cererii de lucrările Administrațiunii chemată în judecată, aceasta va fi datoare a comunica de urgență Curții întreg dosarul afacerii, cu toate actele și corespondențele în original.

Instanța va putea pronunța în contra Administratorului, care refuză comunicarea dosarului, daune pentru fiecare zi de întârziere dela data, ce ea va fixa prin osebită deciziune".

Prin această dispoziție se caută a se înfrânge rezistența Administrațiunii, care ar refuza să pună la dispoziție actele necesare pentru soluționarea litigiului și cari bineînțeles ar fi în defavoarea ei. Este desigur, în principiu, o dispoziție excelentă, dar care în practică s'a arătat cel puțin până acum foarte puțin eficace, deciziunile în această materie fiind foarte rare și cele mai multe refuzând sub diverse considerațiuni condamnarea Administrațiunii, la plata acestor daune pentru necomunicarea actelor și dosarului cauzei.

Astfel avem: Cas. III, Dec. 365/1932, *M. Tatomir*, Pand. Săpt., 1932, pag. 435, prin care se refuză condamnarea pe motiv că acele acte n s'au găsit intrate în arhiva Ministerului; Apel IV, București, Dec. 47/1933, *M. Herz*, Rep. Jur. Adm., 1933, pag. 129; Cas. III, Dec. 1.108/1933, Jur. Rom. 1933, pag. 324, refuză condamnarea, dosarul fiind pierdut sau sustras; Cas. III, Dec. 64/1934, *P. Bersadski*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 839, se respinge cererea de a se condamna Statul la daune, potrivit art. 10, pe motiv că cererea a fost introdusă după ce acțiunea principală de contencios luase sfârșit; Cas. III, Dec. 417/1934, *A. Cotrea*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 902.

§ 2) *Suspendarea provizorie a executării actelor administrative de autoritate*

Legea Curții de Casație din 1912, cuprindea în art. 68, al. final, următoarea dispoziție: „In materiile date în căderea secțiunii a III-a și arătate la art. 5, al. III, lit. *f*, cererea în casațiune suspendă, fără nicio garanție executarea actului administrativ privitor la desființarea de construcțiuni. In toate celelalte cazuri, președintele Curții de Casațiune, în urma citării părților în camera de consiliu, va putea ordona suspendarea actului administrativ, cu sau fără cauțiune".

Acest text nu a mai fost reprodus în noua lege a contenciosului administrativ din 1925 și nici în art. 71 — corespunzător cu art. 68 din legea anterioară, — din legea Curții de Casațiune din același an, 20 Decemvrie 1925, în vigoare și astăzi cu diverse modificări succesive. In această din urmă lege, de altfel, nici nu ar mai fi avut rostul să fie introdusă, întru cât secțiunea a III-a a Curții de Casațiune, numai era prima și unica instanță în materie de contencios administrativ, cum era după legea din 1912, atribuțiunile de această natură fiind trecute Curților de apel, cu recurs în Casație. Incât din această cauză faptul că aceste aliniate ale art. 68 din legea din 1912, nu au mai fost reproduse în art. 71 din noua lege a Curții de Casație din 1925, nu poate fi interpretat sub niciun cuvânt că legiuitorul ar fi înțeles să tăgăduiască instanțelor de contencios desemnate de noua lege dreptul de a ordona suspendarea provizorie a executării actelor administrative.

Nu ne rămâne să cercetăm în aceste condițiuni decât două chestiuni: 1) Care poate să fie semnificarea faptului că legea contenciosului administrativ din 1925, nu a mai reprodus dispoziținea art. 68, aliniatele finale, când a reprodus aproape toate celelalte dispoziținni interesând contenciosul administrativ din vechea lege, și 2) în al doilea rând, presupunând că nu putem trage în mod categoric nicio concluziune, în sensul că ar fi înțeles să interzică acest drept instanțelor de contencios, dacă acestea mai au acest drept, în lipsa unui text în legea contenciosului administrativ și în caz afirmativ, pe ce texte de lege s'ar putea întemeia.

Chestiunea s'a desbătut deseori înaintea Curților de apel, cari au dat soluțiuni și *pro* și *contra* [1]), fără ca până acum să fi intervenit vreo soluțiune definitivă a Inaltei Curți de Casație, care să rezolve într'un sens sau altul chestiunea.

De aceea vom căuta ca pe calea aplicațiunii principiilor generale juridice și a interpretării textelor de lege referitoare sau în legătură oarecare cu această problemă să căutăm a degaja o soluțiune posibilă.

Niciun text pozitiv și nici principiile generale nu interzic în mod formal instanțelor de contencios, dreptul de a ordona suspendarea provizorie a unui act administrativ. — In primul rând, pentru a răspunde la prima întrebare formulată mai sus, faptul că legea contenciosului ad-tiv nu mai reproduce aliniatele finale ale art. 68 din

---

[1]) A se vedea o parte din aceste deciziuni, publicate în Rep. Jur. Ad-tivă, 1935, pag. 1665—1704. A se vedea și studiile d-lor: *J. Vermeulen*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 1671; *A. Teodorescu*, Rep. Jur. Adm., 1936, pag. 2500, și *G. Iuliu*, Rep. Jur. Adm., 1936, pag. 2.756.

legea din 1912 nu este susceptibil de a fi interpretat ca înțelegând să tăgăduiască dreptul instanțelor de contencios de a suspenda provizoriu execuțiunea unor anumite acte administrative. In adevăr nici din textul legii, nici din expunerea de motive, nici din lucrările parlamentare nu numai că nu rezultă nicio indicațiune că legiuitorul ar fi înțeles să tăgăduiască acest drept, dar nici măcar nu rezultă că a fost preocupat cât de puțin de această problemă. In asemenea condițiuni este foarte posibil că această omisiune să fie datorită unei inadvertențe, care din cauza grabei cu care a fost confecționat și votat proiectul de lege respectiv, pare să fie foarte probabilă.

In al doilea rând, în lipsa unui text precis, care să acorde instanțelor de contencios ad-tiv acest drept de suspendare, se pune întrebarea dacă principiile generale juridice nu se împotrivesc la exercitarea unui asemenea drept și în cazul când nu se împotrivesc, care ar fi temeiurile juridice, pe care s'ar putea sprijini?

S'a susținut în primul rând că noțiunea de suspendare este incompatibilă cu caracterul executoriu al actului. Este evident că actele administrative se bucură de acel privilegiu al execuțiunii din oficiu sau al executării prealabile, în sensul că administrațiunea poate să pornească la executarea actului ad-tiv, fără ca să aibă nevoie de intervențiunea prealabilă a justiției în caz de rezistență din partea celor interesați. Dar această nu înseamnă că prin recunoașterea dreptului de suspendare provizorie în unele cazuri caracterul de executoriu al actului administrativ ar fi atins sau desființat.

Dovadă că nu este atins, este că sub imperiul legii din 1912, art. 68, instanța de contencios ad-tiv avea în mod incontestabil acest drept, fără ca prin acest lucru să se fi anihilat caracterul executoriu al actului administrativ de autoritate. De asemenea în Franța în unele cazuri Consiliul de Stat poate hotărî prin deciziune specială suspendarea executării actului atacat [1]) și nu s'ar putea susține că s'ar fi atins principial caracterul executoriu al actului ad-tiv.

In al doilea rând s'a susținut că dreptul de suspendare ar depăși textul art. 107 din Constituțiune, care nu autorizează puterea judecătorească decât de a judeca dacă actul este legal sau nu, de a-l anula

---

[1]) A se vedea *R. Bonnard*, Précis droit ad-tif, pag. 137, care arată că în principiu, recursul la Consiliul de Stat, nu este suspensiv de executare, cu excepțiunea a două cazuri: 1) Când un text de lege formal atribue acest caracter suspensiv recursului la Consiliul de Stat; și 2) Când Consiliul de Stat prin o deciziune specială ordonă suspendarea executării actului atacat. Dar acest caz este foarte rar și numai dacă se îndeplinesc două condițiuni: *a)* Dacă motivele de plângere articulate sunt foarte serioase și *b) Dacă* execuțiunea provizorie riscă de a cauza celui interesat o pagubă ireparabilă.

și de a acorda daune și nu prevede și dreptul de a ordona suspendarea executării actului; ori acest text introdus în Constituțiune, constitue o excepțiune dela principiile constituționale și ca atare de strictă interpretare. In consecință puterea judecătorească în exercițiul atribuțiunilor de contencios nu poate avea nici mai multe nici mai puține drepturi, decât cele conferite prin textul Constituțiunii, care printre celelalte puteri nu acordă puterei judecătorești și dreptul de a suspenda în mod provizoriu executarea actelor atacate[1]).

Nici aceste argumente nu sunt pentru mine suficient de convingătoare. Pentrucă instanțele de contencios posedă în mod incontestabil dreptul de a anula actul administrativ, care înseamnă desființarea lui totală. Ori, posedând acest drept, nimic nu se poate împotrivi că în anumite cazuri și cu respectarea unor anumite condițiuni instanțele de contencios, după o examinare sumară să acorde, fără prejudiciul intereselor publice, o suspendare provizorie și temporară până la judecata definitivă a executării actului ad-tiv atacat, care suspendare în asemenea condițiuni nu înseamnă, orice s'ar spune, un caz de o gravitate mai mare, decât însăși anularea imediată a actului respectiv, în cazul când instanța ar putea da un termen urgent de judecată.

Dacă prin urmare principiile generale juridice și textele constituționale și legale mai susarătate nu pot să fie interpretate ca excluzând în mod principial și formal dreptul instanțelor de contencios de a pronunța suspendarea provizorie a unui act ad-tiv, să vedem acum dacă suspendarea cel puțin a unor categorii de acte administrative prezintă vreo utilitate din punct de vedere al protecțiunii eficace a drepturilor particularilor și în acest caz pe ce temeiuri juridice s'ar putea sprijini.

Utilitatea și necesitatea suspendării executării unui act administrativ. — In ce privește utilitatea și necesitatea unei suspendări a executării actelor administrative în unele cazuri este recunoscută mai cu seamă când particularul este amenințat cu *o vătămare ireparabilă*[2]). In asemenea împrejurări este nevoie de o justiție rapidă, care intervenind la timpul oportun și util între particulari și Stat să acorde o protecțiune eficace particularului, dar nici să împiedece Statul dela împlinirea datoriei sale. Ori o asemenea justiție rapidă nu a putut

[1]) A se vedea Studiul d-lui prof. *A. Teodorescu*, publicat în Rep. Jur. Adm., 1936, pag. 2505.

[2]) A se vedea articolul d-lui prof. *A. Teodorescu*, citat mai sus, care deși admite soluțiunea contrară, totuși declară: „Nu putem totuși decât să regretăm, că, mai ales astăzi când Statul este din ce în ce mai rău guvernat, iar abuzurile administrative mai numeroase și mai dureroase, concluziunile noastre lipsesc pe particularul vătămat de un mijloc de apărare mai mult".

și nici nu a înțeles să o înfăptuiască legea pentru contenciosul administrativ, care a creiat un sistem de contencios cu două grade: Curtea de Apel și Curtea de Casație. Nu a înțeles să-l creeze, nici legile din 1905 și 1912, când au învestit Curtea de Casație cu atribuțiuni de contencios ad-tiv conform art. 5, deși în acest caz aveam o instanță unică de contencios. De aceia legea din 1912 a simțit nevoia de a înființa această justiție rapidă pe calea art. 68, aliniatele finale, autorizând pe Președintele Curții în camera de consiliu să suspende în mod provizoriu unele acte administrative, iar în cazurile când recursul în contencios se face în contra unui act de al administrațiunii prin care se ordonă dărâmarea unei construcțiuni, această suspendare se face de plin drept prin întentarea însăși a recursului. Era nevoie de acest text în legea Curții de Casație, întru cât dânsa judeca aceste recursuri în prima și ultimă instanță și textul art. 66 bis din procedura civilă nu învestea cu un drept de justiție rapidă și provizorie decât pe președinții Curților de apel și tribunalelor. Prin legile noi din 1925 privitoare la contenciosul administrativ și la reorganizarea Curții de Casație, secțiunea a III-a, a Curții de Casație nu mai este instanță de prim și ultim grad în materie de contencios, ci numai instanța de recurs cu drept de evocare a fondului, și ca atare dispoziția art. 68 din legea anterioară numai avea nici o rațiune. Și nu mai avea niciun interes o asemenea dispoziție în legea contenciosului, întru cât procedura rapidă prevăzută de art. 66 bis, putea să fie întrebuințată atât față de președintele tribunalului, cât și al Curții de Apel, în cazul când tribunalul sau Curtea sunt competente de a judeca acea afacere; ceea ce este tocmai cazul [1]).

Dacă prin urmare utilitatea și necesitatea unei suspendări provizorii a actelor administrative în unele cazuri și cu anumite condițiuni este recunoscută, nu ne mai rămâne decât să vedem pe ce temeiuri juridice s'ar putea sprijini.

Fundamentul juridic al dreptului de a ordona suspendarea. — După cum am arătat mai sus, chestiunea aceasta a fost adusă de numeroase ori în desbaterile Curților de apel, dintre care unele s'au pronunțat contra, iar altele pentru admisibilitatea în principiu a cererilor de suspendare. Cele care au declarat admisibile asemenea cereri de suspendare s'au întemeiat între altele pe art. 68 din legea Curții de Casație din 1912, care nu ar fi fost abrogat de legea contenciosului administrativ din 1925 pentru motivul că nu numai că nu cuprinde nicio dispoziție contrară, dar nici nu cuprinde acel articol final devenit aproape de stil la mai toate legile și prin care se declară că:

---

[1]) A se vedea Studiul d-lui *G. Iuliu*, citat mai sus.

toate dispoziţiunile contrare din legi şi regulamente se abrogă. In al doilea rând ele se întemeiază mai cu deosebire pe art. 66 bis din procedura civilă, care autorizează pe preşedintele tribunalului sau al Curţii de Apel, ca pe calea unor ordonanţe preşedinţiale, *référés, să hotărască în cazuri grabnice, pentru păstrarea unui drept, care s'ar păgubi prin vreo întârziere.*

In adevăr articolul acesta, deşi nu se referă în mod precis la suspendarea provizorie a actelor de autoritate, consacră însă o dispoziţiune, care are un caracter de generalitate evidentă, prin care se institue un sistem de jurisdicţiune rapidă şi sumară destinată a asigura păstrarea unor drepturi, care s'ar păgubi prin vreo întârziere, fără să se specifice dacă această primejdie ar veni din partea unui particular sau din partea vreunui agent sau a unei autorităţi publice. Această procedură rapidă este posibilă însă, după cum spune textul, numai în cazul când tribunalul sau Curtea ar fi competentă să judece afacerea. In cât din acest punct de vedere nimic nu se împotriveşte ca acest art. din procedura civilă să fie considerat ca fundament juridic al dreptului instanţelor de a ordona suspendarea provizorie a executării unui act administrativ.

D-l profesor An. Teodorescu însă, în studiul citat, respinge această interpretare susţinând între altele că întemeindu-se acest drept de suspendare pe un articol din codul de procedură civilă, s'ar strămuta în acest caz „întreaga discuţiune de pe tărâmul ei natural şi normal al dreptului public, pe acela cu totul strein al dreptului privat şi că s'ar raţiona cu texte şi cu argumente valabile numai în dreptul privat?". Nu împărtăşim această părere şi aceasta pentru motivul că regulile din procedura civilă în ce priveşte competenţa, organizarea şi modul de a lucra al instanţelor, sunt reguli netăgăduite de drept public şi care au a se aplica ori de câte ori aceste instanţe sunt învestite cu judecarea unor litigii, de orice natură ar fi ele.

Cu o singură excepţie: că atunci când este vorba de judecata unor litigii speciale, cum este în cazul celor de contencios administrativ, când instanţele mai sus arătate sunt învestite prin o lege specială cu judecarea acelor litigii, şi când legea prevede în acelaşi timp şi reguli speciale de procedură, se vor aplica în primul rând acele reguli speciale, prevăzute de acea lege şi numai în măsura, în care legea respectivă nu cuprinde alte dispoziţiuni sau dispoziţiuni contrarii, se vor aplica şi regulile din procedura de drept comun.

Inalta Curte de Casaţie în diverse rânduri, după cum am arătat mai sus, arată că legea contenciosului administrativ în dispoziţiunile ei procedurale urmează a se completa cu dispoziţiunile din procedura de drept comun [1]).

[1]) A se vedea cele arătate la pag. 366 a studiului de faţă.

Ori, legea contenciosului administrativ necuprinzând nicio măsură în această privință a suspendării și pe de altă parte Curțile de apel fiind netăgăduit competente de a cerceta pe cale de acțiune directă și principală legalitatea actelor administrative de autoritate, cât și de a pronunța anularea lor și restabilirea dreptului vătămat, nimic nu s'ar putea opune ca pe cale de référé președintele Curții să ia măsuri provizorii de conservarea dreptului vătămat, în conformitate cu procedura și căile stabilite de art. 66 bis din procedura civilă, întocmai după cum sub imperiul art. 68 al legii din 1912, președintele Curții de Casațiune putea lua asemenea măsuri.

Condițiunile de suspendare a actelor administrative. — Dar dacă admitem această soluțiune, aceasta nu înseamnă că admitem ca o regulă generală, dreptul de a suspenda toate actele de autoritate și în orice împrejurări; căci în asemenea caz cu drept cuvânt s'ar putea spune că s'ar atinge caracterul executoriu al actului administrativ și s'ar ajunge la paralizarea activității administrative. Din această cauză socotesc că bine au fost respinse de către Curțile de apel, cererile, prin care se tindea la suspendarea provizorie a deciziunilor de revocare ale unor funcționari, de închidere a unor farmacii, sau a unor întreprinderi oarecare, sau de suspendare a unor acte de poliție a cultului, de igienă publică, de siguranța Statului etc. Suspendarea nu se poate acorda decât în mod cu totul excepțional și numai în anumite cazuri și cu anumite condițiuni. Aceste condițiuni rezultă din însăși spiritul, care a condus pe legiuitor în elaborarea art. 66 bis, din procedura civilă, cât și din interpretarea principiilor generale puse în cauză. Astfel trebue să fie vorba în primul rând de un drept, care s'ar păgubi prin întârzierea, paguba suferită eventual trebuind a fi de o gravitate excepțională și ireparabilă, căci numai așa s'ar putea explica suspendarea actului ad-tiv până la judecarea procesului în fond; cum ar fi spre exemplu în cazul unui ordin de dărâmare a unei construcțiuni, etc.... In același timp necesitatea intervențiunii judecătorului trebue să aibă un caracter de urgență, căci numai așa s'ar putea justifica o procedură de justiție rapidă și oarecum sumară.

In al doilea rând motivele invocate în contra actului administrativ trebuesc să apară dela prima vedere ca fiind destul de puternice și serioase pentru a fi susceptibile de a provoca dela început o îndoială serioasă asupra legalității actului respectiv, căci nu s'ar putea concepe ca activitatea administrațiunii să fie paralizată prin invocarea unor motive cu totul neserioase și lipsite de temeiu.

In al treilea rând deciziunea de suspendare a executării actu-

lui; nefiind decât o măsură cu caracter provizoriu și vremelnic, după cum se spune în art. 66 bis, nu s'ar putea concepe decât, dacă reclamantul a intentat în același timp și o acțiune principală în anularea actului respectiv; căci fără intentarea acestei acțiuni măsura ar avea un caracter oarecum definitiv, ceea ce nu este în competența președintelui Curții de a face.

In asemenea condițiuni și dacă actul ad-tiv nu ar avea el însuși un caracter de urgență și necesitate, cred că suspendarea executării unor acte administrative este admisibilă în drept, asigurând o protecțiune în plus drepturilor particularilor și neconstituind în același timp pentru administrațiune o stingherire sau paralizare a activității ei. Toate acestea sunt însă simple concluziuni; rămâne Inaltei Curți de Casațiune misiunea de a-și spune ultimul cuvânt, bine înțeles dacă până atunci un text de lege precis nu va resolva controversa [1]).

§ 3) *Intervențiunea*

Potrivit art. 247 din procedura civilă oricine are un interes legitim, născut și actual, într'o pricină, ce se urmează între alte persoane, va putea cere să stea și dânsul în instanță. Intervențiunea se va putea face, fie pentru recunoașterea drepturilor intervenientului, fie pentru apărarea drepturilor uneia din prigonitoarele părți.

Pe baza acestor dispoziții din codul de procedură civilă, instanțele noastre de contencios administrativ nu au făcut nicio dificultate intervenienților și le-au recunoscut încă din primele timpuri dreptul de a interveni pe baza unor interese legitime, născute și actuale.

Astfel, Dec. Cas. III, Nr. 428/914, *I. Rădulescu*, P. Bul. Cas., 1914, pag. 1405; Cas. III, Dec. 80/1920, *S. Sternberg*, Pand. Rom., 1922, I, pag. 49; Apel IV, București, Jurnal 3.495/1928, Bul. Curții Apel, 1928, pag. 335. Prin Dec. Cas. III, Nr. 286/1932, Pand. Săpt., 1932, pag. 457, se declară admisibil recursul făcut de intervenientul dela prima instanță, atunci când partea pe lângă care s'a alăturat pierzând procesul, nu mai face recurs, cu condițiunea ca intervențiunea să fi fost făcută pentru apărarea drepturilor proprii ale intervenientului.

---

[1]) Prin o deciziune recentă: Cas. III, Nr. 847/1936, *A. Sumosvcaia, etc.*, Rep. Jur. Adm. 1937, pag. 11, s'a admis o soluțiune contrară.

Cu drept cuvânt, mai ales dacă avem în vedere caracterul contenciosului nostru administrativ, fiind un contencios de plină jurisdicțiune, care pune în discuțiune drepturi subiective [1]).

§ 4) *Recursul în contra deciziunilor Curților de Apel. Procedura recursului*

După cum am arătat într'un paragraf anterior [2]), deciziunile Curților de apel sunt supuse recursului la Curtea de Casație. Procedura și termenele de judecată a recursului sunt cele reglementate de legea organică a Inaltei Curți, în afară de dispozițiunile derogatorii cuprinse în art. 11 și 12 ale legii contenciosului administrativ. In conformitate cu dispoziția art. 32 din legea Curții de Casație și Justiție din 19 Decemvrie 1925, cererea în casare se face prin petițiunea în scris depusă de parte sau de mandatarul ei la președintele Curții de apel, a cărei deciziune se atacă sau la președintele respectiv al primei instanțe [3]).

Legea pentru organizarea corpului de avocați publici dela 2 Mai 1933, prin art. 22, al. ultim, derogă dela acest principiu, în ce privește autoritățile publice, dispunând: „In orice materie autoritățile pot declara prin avocații lor recurs și direct la Inalta Curte de Casație sau la orice altă instanță de Casare, care în acest caz va ordona a se face comunicarea prevăzută de art. 36 din legea Inaltei Curți [4]).

Termenul de intentare a recursului era conform cu art. 11 din legea contenciosului, de 15 zile dela comunicare; a fost însă modificat prin art. 33 al legii Curții de Casație din 1932, care a unificat termenul de recurs în toate materiile, stabilindu-l la 30 zile libere dela comunicare și fără distincțiune, dacă hotărîrea s'a dat în lipsă sau după desbateri contradictorii.

Recursul va trebui să fie motivat prin însăși petițiunea de recurs sau printr'o petițiune deosebită, depusă înăuntrul termenului de re-

---

[1]) A se vedea *M. Waline*, Manuel élém. droit ad-tif, pag. 169, pentru dreptul francez, unde intervențiunea este admisibilă și în cazul unui recurs în anulare pentru exces de putere la Consiliul de Stat.

[2]) A se vedea pag. 364.

[3]) Dispoziținea că recursul trebue depus la Președintele Curții de Apel, a cărei deciziune se atacă, constitue o formalitate esențială și de ordine publică, poate fi propusă oricând, chiar ulterior intrării în discuția fondului recursului; iar un recurs depus direct la Inalta Curte de Casațiune, urmează să fie anulat ca neregulat introdus. Cas. III, Dec. 232/1931, după divergență, Pand. Săpt., 1931, pag. 304.

[4]) Cas. I, Dec. 12/1934, Pand. Săpt., 1934, pag. 484, rezumatul Nr. 128.

curs, socotit numai dela comunicare. In cazul când motivele de recurs se depun prin osebită petiţiune, ele trebuesc depuse, înlăuntrul termenului de recurs, tot la preşedintele Curţii de apel sau al instanţei de fond, după cum hotărăşte art. 36 din legea organică a Curţii de Casaţie.

Recurentul, care a făcut depunerea neregulată de motive direct la Inalta Curte, poate cere trimeterea dosarului la Curtea de apel respectivă, spre a depune regulat motive, dacă decizia ce se atacă nu a fost încă comunicată şi ar fi în termen a face un nou recurs [1]).

Dacă chestiunea însă, care face obiectul unui motiv de casare este de ordine publică, ea poate fi ridicată în orice stare a procesului şi chiar din oficiu, de către Inalta Curte [2]).

Articolul 12 al legii contenciosului, mai stabileşte unele dispoziţiuni procedurale, dispunând următoarele: „Curtea de Casaţie va judeca de urgenţă şi cu precădere asupra oricărei alte afaceri. Curtea, admiţând recursul va putea judeca afacerea în fond, putând statua chiar şi asupra cererii de despăgubiri.

In cazul când Curtea va avea nevoie de proceduri preparatorii şi probatorii, ea le va putea face prin comisii rogatorii la Curtea de apel, care a judecat sau prin delegaţiunea unui membru al ei.

§ 5) *Contestaţiune la Curtea de Casaţiune*

Contestaţiunea este o cale de retractare sau anulare, specială şi excepţională, pronunţată chiar de instanţa dela care emană hotărîrea definitivă, în cazul când hotărîrea a fost dată în baza unui act de procedură făcut cu călcarea legii şi a cărei neîndeplinire este sancţionată cu nulitatea actului. Ea se întemeiază, după cum recunoaşte Inalta Curte de Casaţie, în deciziunile arătate mai jos, pe art. 735, al. 2, din procedura civilă, care dă drept părţii vătămate de a cere anularea oricăror acte de procedură făcute cu călcarea legii şi pe cale de consecinţă, spune Inalta Curte, *anularea hotărîrilor întemeiate pe asemenea acte.*

Această anulare a actului de procedură, făcută în conformitate cu art. 735, al. 2 şi 3 din Proc. Civ., se poate cere atunci când călcarea formei a pricinuit părţei, care o invoacă o vătămare, pe care nu o poate

---

[1]) In acest sens: Cas. III, Dec. 561/1928, după divergenţă, *Sofia de Albania*, Pand. Săpt., 1928, pag. 757.

[2]) In acest sens: Cas. III, Dec. 1.229/1928, *I. Jianu*, Pand. Săpt., 1929, pag. 45; Cas. III, Dec. 858/1927, *I. Jianu*, Jur. Rom., 1927, pag. 454; Cas. III, Dec. 470/1927, *C. Buj*, Pand. Săpt., 1927, pag. 736.

îndrepta, decât anulând actul, și dacă nulitatea actului este formal pronunțată de lege.

Curtea de Casațiune face aplicațiunea acestui articol în materie de contencios administrativ în două cazuri, și anume: 1) Când partea interesată nu a fost citată în recursul care s'a judecat între Stat și altă persoană, dar care purta asupra unei deciziuni, care îl privea direct și personal. In speță era vorba de o deciziune a Curții de Casațiune, care dispusese anularea unei deciziuni a Ministerului de Intrucțiune, care pe baza avizului comisiunii disciplinare achitase de orice urmărire disciplinară pe un învățător, fără ca acesta să fi fost citat în instanță de recurs, Cas. III, Dec. 195 bis/1929, *Popovici M.*, Pand. Săpt. 1929, pag. 471, Bul. Cas. 1929, I 584; 2) și a doua când contestatorul nu fusese citat la data când s'a judecat și pronunțat decizia, prin care Inalta Curte, evocând și fondul i-a respins acțiunea. Cas. III, Dec. 1.524/1931, *P. Teodorescu*, P. Săpt. 1932, pag. 141.

De asemenea este admisibilă contestația când decizia a fost dată în lipsă, contestatorul fiind citat pentru ora 12, și recursul s'a judecat la ora 9. Cas. III, Dec. 170/1928, P. Sap. 1928, pag. 728.

In toate aceste cazuri. Inalta Curte pronunță retractarea deciziunilor ei date cu violarea acestor formalități de procedură.

§ 6) *Revizuirea hotărîrilor de contencios administrativ*

Revizuirea este o cale extraordinară de atac îndreptată în contra unei hotărîri rămase definitivă în instanța de apel, sau prin neapelare și introdusă de către partea interesată la instanța, care a dat hotărîrea rămasă definitivă. Condițiunile și formele revizuirii sunt reglementate de art. 288—304 din Cod. Proc. Civ.

Revizuirea unei hotărîri poate avea loc pentru două categorii de motive:

1. O revizuire specială pentru lipsă de apărare sau apărare cu viclenie, recunoscută în conformitate cu art. 291 Proc. Civ., în favoarea Statului, județului, comunei, stabilimentelor publice, sau de utilitate publică, nevârstnicilor, interzișilor și celor puși sub consiliu judiciar. Evident că această dispozițiune se aplică autorităților publice și în procesele de contencios administrativ.

In acest sens: C. Apel, Buc., secț. II, Dec. 218/1933, publicată în Legea Cont. Ad-tiv, ediția G. Alexianu, pag. 103, Nr. 307 și Cas. III, Dec. 94/1928, *Goldstein*, Bul. Cas. 1928, I, p. 549.

2. O a doua revizuire generală recunoscută tuturor părților interesate pentru motivele arătate în articolele 288 (vicii interne hotărîrii definitive), art. 289 (contrarietate de hotărîri), și art. 290, al. Proc. Civ., pentru următoarele trei cazuri: 1) dacă dela pronunțarea hotărîrii s'au descoperit acte doveditoare, care s'au reținut până atunci, sau de către chiar partea în folosul, căreia s'a pronunțat judecata, sau prin o forță majoră; 2) dacă judecata s'a pronunțat întemeindu-se pe niște acte, care erau deja declarate false, pe când părțile se judecau, sau care s'au recunoscut și declarat false în urma judecății; 3) dacă martorii, care au depus în acea judecată, sau partea, care a jurat, s'au descoperit mai pe urmă, că acei martori au fost mincinoși, sau că acea parte a jurat pe nedrept.

Acestea fiind textele s'a pus în discuțiune înaintea instanțelor noastre, chestiunea dacă revizuirea poate să fie cerută în materie de contencios administrativ înaintea Curții de Casație în ce privește hotărîrile acestei Curți, dat fiindcă această cale extraordinară de retractare, care este revizuirea, este creată de codul de procedură civilă, numai înaintea instanțelor de fond, ca un mijloc de a se putea îndrepta anumite erori de fapt, ce ar fi putut fi săvârșite de instanțele de judecată.

Sub imperiul legii din 1912, soluțiunea dată de jurisprudența, era afirmativă; Curtea de Casațiune, secțiunea III-a, judecând în primă și ultimă instanță, fiind chemată a constata și verifica însăși faptele și dovezile pricinei îndeplinea atribuțiuni de instanță de fond și revizuirea era admisibilă [1]).

Sub imperiul legii actuale din 1925, soluțiunea jurisprudenței, este negativă, pe considerațiunea că după noua lege Curtea de Casațiune devine o instanță de casare în materie de contencios, și nu mai este o instanță de fond, cum putea fi interpretată sub vechea lege [2]).

Curtea de Casațiune își menține această soluțiune riguroasă și în cazul când sub imperiul noii legi, după ce a casat, evocă fondul și judecă afacerea ca o nouă și ultimă instanță de fond. Considerațiunea pe care se întemeiază este că și în această ipoteză ea nu face decât o simplă aplicațiune a legii la faptele constatate astfel cum resultă din deciziunea instanței de fond.

Admite însă totuși o excepție și anume atunci, când ar fi vorba

---

[1]) In acest sens: Cas. III, Dec. 367/914, *D. C. Nădejde*, Bul. Cas. 1914, pag. 1651; Cas. III, Dec. 341/1920, Jur. Rom. 1921, p. 79; Cas. III, Dec. 1.164/1926, *S. Rudich*, Bul. Cas., 1926, III, pag. 543.

[2]) In acest sens: Cas. III, Dec. 1.188/1926, *A. Morariu*, Pand. Săpt. 1927, pag. 207; Cas. III, Dec. 529/1928, *C. Polihron*, P. Săpt. 1928, pag. 548; Cas. III, Dec. 430/1929, *Kahain* și *Arataki*, Pand. Săpt., 1929, pag. 473.

de o deciziune dată după împlinirea unor noi proceduri preparatorii și probatorii, așa cum îi dă dreptul art. 12, din legea contenciosului, revizuirea ar fi admisibilă, întru cât numai într'o asemenea ipoteză ar îndeplini oficiul unei instanțe de fond [1]).

SECȚIUNEA III

Cuprinsul hotărîrilor în materie de Contencios Administrativ. Caracterul Contenciosului creat prin legea dela 1925.

După ce am văzut până acum, care sunt instanțele învestite cu judecarea acțiunilor de contencios ad-tiv, ce condițiuni trebue să îndeplinească acțiunile pentru a fi admisibile sau admise, care sunt formele și regulile procedurale, după care se săvârșește judecata acestor litigii, ne mai rămâne a examina, care sunt puterile judecătorului în soluționarea acestor litigii; cu alte cuvinte, ce poate hotări judecătorul prin sentința sa și care este efectul acestor sentințe.

§ 1). *Cuprinsul hotărîrilor de contencios*

Pentru a putea vedea ce poate să cuprindă o hotărîre judecătorească, dată în materie de contencios administrativ, este necesar a se vedea în primul rând ce este îndreptățit după lege un particular vătămat în drepturile sale a cere instanței respective; căci este o strânsă legătură între, ceea ce el este autorizat de lege a cere și ceea ce poate să cuprindă hotărîrea judecătorească respectivă.

Ori, în conformitate cu articolele 1, 6 și 7 din legea contenciosului administrativ, acțiunile de contencios pot avea următoarele obiecte, cărora le corespunde în mod firesc din partea judecătorului tot atâtea posibilități de a hotărî:

1. **Recunoașterea unui drept subiectiv.** — In conformitate cu art. 1 din legea cont., oricine se pretinde vătămat în drepturile sale printr'un act de autoritate ilegal poate *face cerere pentru recunoașterea dreptului său,* la instanțele arătate de lege.

Prin acest fapt, și prin faptul că numai cei vătămați în drepturile lor, pot face asemenea cereri, contenciosul administrativ român al legii din 1925, este un adevărat *contencios subiectiv,* judecătorul în

---

[1]) In acest sens: Cas. III, Dec. 1.131/1931, *M. Wilderman,* P. Săpt. 1931, pag. 547; Cas. III, Dec. 1.074/1933, *I. Szabo,* Rep. Jur.. Adm. 1933, pag. 1.341; Cas. III, Dec. 1.981/1933, *P. Crețu,* Rep. Jur. Adm. 1934, pag. 391.

deciziunea sa, fiind chemat a rezolva o chestiune de drept subiectiv. In conscință el poate hotărî toate măsurile necesare pentru restabilirea și respectarea dreptului vătămat; în acest scop legea îi conferă cele mai depline puteri, după cum urmează.

2. **Aprecierea legalității și anularea actului ilegal.** — Odată ce instanța de judecată a recunoscut existența dreptului subiectiv, ea este autorizată în conformitate cu articolul 6 al legii Cont., a cerceta legalitatea actului administrativ, pe care particularul îl consideră ca vătămător dreptului lui, și în caz că nu este legal a pronunța anularea acestui act.

3. **Condamnarea administrațiunii la despăgubiri civile.** — In conformitate cu art. 6 al legii contenciosului administrativ, particularul poate cere instanței să condamne administrațiunea la plata daunelor, ce a suferit din cauza actului ilegal săvârșit de dânsa [1]).

Această cerere de despăgubiri civile, după cum rezultă din expunerea de motive și din interpretarea jurisprudenței, este admisă însă numai ca un accesoriu al cererii de anulare. De unde urmează, că dacă partea nu cere anularea actului administrativ, sau nu mai poate să ceară această anulare, actul fiind definitiv și iremediabil

---

[1]) Redacțiunea articolului 6 al legii Cont. din 1925, este defectuoasă. In primul rând acest articol arată că: Curtea de Apel judecă dacă actul este legal, îl poate anula sau poate pronunța daune civile etc.... Credem că aci nu poate fi vorba de vreo alternativă, ci Curtea de Apel poate pronunța atât anularea, cât și daune civile.

In al doilea rând, în acest articol ni se vorbește de două categorii de daune: daune civile până la restabilirea dreptului vătămat și despăgubiri în contra autorității sau funcționarului vinovat. De unde a scos legiuitorul aceste două categorii de daune și ce semnificare au ele? Ori, dacă lăsăm la o parte chestiunea daunelor în materie contractuală, ceea ce nu este cazul aci, în drept, nu mai există de cât două categorii de daune: *daunele sau despăgubirile civile*, rezultat al unui delict sau quasi-delict civil, când cineva cauzează altuia pe nedrept un prejudiciu, (art. 998 și urm. din codul civil), și care au caracter reparatoriu al pagubei suferite, neputând deci întrece valoarea prejudiciului cauzat; și daunele *cominatorii*, care nu au caracterul atât al reparării unui prejudiciu, ci constituiesc un mijloc de constrângere, când există în sarcina cuiva o obligațiune de a face; de aceea în dreptul francez, teoria daunelor cominatorii este cunoscută sub denumirea de *„Théorie des astreintes?"*. Vezi *Collin et Capitant*, op. cit. tom. II, pag. 33.

In aceste condițiuni, care poate fi semnificarea celor două categorii: daune civile și despăgubiri, prevăzută în art. 6, al legii. Dacă prin daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat nu s'ar putea înțelege daunele cominatorii, numite în mod greșit, civile, de care se ocupă legiuitorul în articolul următor, atunci nu avem altă soluțiune decât a le considera pe toate drept daune sau despăgubiri civile.

consumat, partea vătămată nu poate să intenteze o cerere de despăgubiri civile direct la Curtea de apel, ca acțiune principală și independentă, neputând în acest caz utiliza, decât calea dreptului comun la instanțele de drept comun [1]).

4. **Condamnarea la despăgubiri civile a funcționarului vinovat, autor al actului ilegal prejudiciabil.** — In baza art. 6 și 14 din legea cont., particularul vătămat poate îndrepta cererile în justiție vizate prin această lege nu numai în contra administrațiunii respective, dar încă în mod solidar și personal în contra funcționarilor și administratorilor, care au semnat actul, în cazul când aceste cereri au de obiect plata unor despăgubiri pentru prejudicii cauzate sau daune pentru întârziere.

Hotărînd acest lucru, legea contenciosului administrativ depășește în o oarecare măsură scopul, ce și-l-a propus prin înființarea acestui contencios, de a fi un mijloc de proteguire a drepturilor subiective ale particularilor, întru cât autorizează o urmărire generală a funcționarilor autori ai ilegalității, expunându-i personal la plata despăgubirilor pentru daunele cauzate prin actul săvârșit de ei. Prin această dispoziție legea nu a urmărit interesul particularilor, de a avea în fața lor cât mai multe persoane, dela care ar putea obține repararea prejudiciului cauzat, cât mai cu seamă întărirea spiritului de legalitate al funcționarilor, care vor ezita mai mult să ia o măsură ilegală, știindu-se personal expuși la plata de daune.

5. **Restituiri, reintegrări.** — Instanțele de contencios mai pot condamna administrațiunea la diverse restituiri sau reintegrări, când asemenea condamnări devin necesare în urma recunoașterii și pentru restabilirea dreptului vătămat. Aceasta este o consecință normală a dreptului ce-l are instanța de a recunoaște existența unui drept subiectiv în persoana reclamantului.

6. **Obligarea administrațiunii de a satisface o cerere sau de a modifica un act.** — Din cuprinsul art. 7 al legii Const. resultă că instanța de contencios poate să adreseze anumite injoncțiuni administrațiunii, injoncțiuni sancționate, după cum vom vedea, prin amenințarea administrațiunii de a fi condamnată la plata unor daune cominatorii. Aceste injoncțiuni pot consista în faptul de a obliga administrațiunea să satisfacă o cerere, să elibereze o autorizațiune, un permis, sau să modifice un act administrativ.

Instanța de judecată nu ar putea elibera ea însăși permisul sau să rezolve o asemenea cerere, refuzând sau acordând o autorizație, să modifice sau să rectifice actul administrativ; căci prin aceasta s'ar

[1]) A se vedea pag. 167 a acestui studiu, precum și jurisprudențele citate acolo.

substitui ea însăși administrațiunii, ceea ce ar însemna că își depășește competența ei de organ judecătoresc, pentru a încălca domeniul puterii executive [1]).

§ 2) *Caracterul contenciosului înființat prin legea dela 23 Decemvrie 1925. Contencios de plină jurisdicțiune*

Din toate cele ce preced, resultă că legea contenciosului administrativ din 1925 a creiat din punct de vedere al constatării, pe care o face judecătorul în hotărîrea sa un *contencios* subiectiv, iar din punct de vedere al deciziunii, un contencios *de plină jurisdicțiune.*

In adevăr în contestarea, pe care o face, judecătorul nu se poate limita numai la o chestiune de drept obiectiv și anume, dacă un act săvârșit de administrațiune contravine sau nu legalității; ci el trebue să constate în primul rând, dacă reclamantul posedă sau nu un drept subiectiv, sau invoacă o situațiune juridică subiectivă, al cărui titular este, și numai în urmă să constate dacă acest drept sau situațiune juridică subiectivă este vătămată de un act săvârșit cu călcarea legilor și regulamentelor.

Pe dealtă parte în deciziunea, pe care o dă, el este învestit cu puterile cele mai largi, necesare de altfel pentru a asigura respectarea și restabilirea acestui drept. El poate să pronunțe nu numai anularea actului, ci recunoașterea dreptului, reintegrări, restituiri, despăgubiri civile, obligațiunea administrațiunii de a satisface o cerere, de a modifica un act.

Este adevărat că judecătorul nu poate pronunța reformarea actului administrativ, dar am arătat într'un capitol anterior [2]) că această reformare nu-i de esența contenciosului de plină jurisdicțiune, care poate să existe chiar și dacă instanța nu ar avea acest drept [3]).

---

[1]) In acest sens: Cas. III, Dec. 580/1929, *Primăria Craiova,* Pand. Săpt. 1929, pag. 751; Cas. III, Dec. 300/1935, *Clinceanu,* Rep. Jur. Adm. 1935, pag. 961; Cas. III, Dec. 1.160/1933, *G. Ioanid,* Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1293.

[2]) A se vedea pag. 37, a prezentului studiu.

[3]) Curtea de Casație, s. III, prin Dec. Nr. 1.044/1930, *I. Neacșu,* P. Săpt. 1931, pag. 91, crede că legea Contenciosului ad-tiv din 1925, „a instituit pe lângă contenciosul de anulare și un contencios de plină jurisdicțiune, cel dintâiu funcționând, când se atacă legalitatea unui act de autoritate a cărui anulare se cere, iar cel de-al doilea, în cazul daunelor și refuzului administrației de a rezolva cererea întemeiată pe un drept". Este drept că, legiuitorul din 1925, în intențiunea sa sa nu a făcut altceva decât a luat contenciosul exercitat până atunci în mod exclusiv de Curtea de Casație, secțiunea III, și care era un contencios de anulațiune deghizat și l-a dat în competența Curților de Apel, care exercitau deja un contencios al daunelor, care este un contencios de plină juridsdicțiune.

Cazuri când în sistemul juridic român ar putea exista un contencios de anulațiune. — Am arătat la pag. 40—44 a acestui studiu, că prin diferite legi speciale s'a creiat în anumite materii un adevărat recurs în anulare cu caracter de contencios obiectiv, cum este spre ex.: recursul creiat prin art. 7 al legii din 4 Mai 1933 relativă la cadrul disponibil al funcționarilor publici, sau recursul creiat prin legea dela 20 Aprilie 1933 pentru organizarea comitetelor de revizuire.

Am arătat de asemenea că chiar contenciosul de plină jurisdicțiune creiat prin legea dela 23 Decemvrie 1925, de care ne-am ocupat până acum, poate fi redus la un contencios de anulațiune, întru cât particularul interesat în primul rând la constatarea ilegalității actului, care îi vatămă drepturile și la anularea lui, își limitează de foarte multe ori cererea sa numai la cercetarea legalității și anularea actului respectiv, rezervându-și dreptul de a intenta ulterior o acțiune în daune pe calea dreptului comun. In acest caz deciziunea judecătorului nu poate să cuprindă, în caz când actul este ilegal, decât anularea actului, fără să se preocupe de drepturile subiective ale reclamantului, de recunoașterea lor, sau de despăgubiri, etc. In acest caz desigur nu ar putea fi vorba de un contencios de anulațiune, în sensul recursului în anulare pentru exces de putere la Consiliul de Stat în Franța, ci de un contencios de anulațiune în sensul celui înființat în țara noastră prin legea Curții de Casație din 1905, întemeiat pe vătămarea unor drepturi, și nu a unor interese directe și personale.

SECȚIUNEA IV

Efectul hotărîrilor de Contencios Administrativ

Legea contenciosului administrativ nu se preocupă nicăieri de efectul hotărîrilor în această materie, spre deosebire de legea Curții de Casație din 1912, care prin art. 63, al. final, declară următoarele: „Deciziunile Curții de Casațiune date în materie administrativă au și dânsele efect numai între prigonitoarele părți".

Dar prin faptul că, în competența Curților de Apel s'a întrunit în acest mod și dreptul de anulare și cel de a acorda daune, precum și celelalte drepturi arătate, a rezultat un adevărat contencios de plină jurisdicțiune. Acest contencios, poate să fie redus după cum am arătat, la un contencios de anulațiune.

Faptul însă că avem un contencios de plină jurisdicțiune, aceasta nu înseamnă că acesta trebue să atragă pe cale de consecință și judecarea actelor de gestiune, după cum în mod greșit socotea recurentul. Judecarea actelor de gestiune, rămâne în competența instanțelor de drept comun, astfel că soluțiunea dată de Curte, în această deciziune, este perfect juridică.

Legea nouă a contenciosului reproduce însă în articolul 8 o altă dispoziție a legii anterioare, care în mod inidrect atribue un anumit efect unei categorii speciale de hotărîri și anume acelora prin cari se anulează un decret sau o deciziune, prin care un funcționar inamovibil sau stabil numit în mod legal, ar fi fost înlocuit mutat sau pus în retragere în contra legii.

In cât în acest capitol vom avea a ne ocupa în primul rând cu efectul acestor deciziuni prevăzute la art. 8 al legii și în al doilea rând cu efectul general al deciziunilor judecătorești în materie de contencios, potrivit principiilor generale ale dreptului.

§ 1) *Efectul hotărîrilor, prin care se anulează un decret sau o deciziune ilegală de înlocuire, mutare sau punere în retragere a unui funcționar inamovibil sau stabil*

In conformitate cu articolul 8 al legii, un funcționar public stabil sau inamovibil înlocuit, mutat sau pus în retragere în contra legii, în caz când i se admite cererea, păstrează până la reintegrarea în funcțiune de către autoritatea competentă leafa, gradul și vechimea, ce avea înainte de a fi intervenit deciziunea ilegală anulată.

Dela acest termen, spune alin. 2 al acestui articol, adică dela data când a intervenit deciziunea anulată, i se cuvin funcționarului respectiv daune în cazul când i s'a refuzat plata salariului. I se cuvin de asemenea daune și în cazul când la prima vacanță nu a fost reintegrat în funcțiunea, ce a ocupat, dar acestea vor începe să curgă numai din ziua când în funcțiunea devenită vacantă ar fi fost numit un altul, de cât reclamantul.

Din termenii acestui articol redactat de altfel în mod destul de puț'n precis și clar, rezultă următoarele: In cazul când intervine o deciziune de anulare a unui decret sau a unei deciziuni, prin care un funcționar public fusese înlocuit, mutat sau pus în retragere, acesta nu-și reia de drept funcțiunea sa și nici Administrațiunea nu este obligată a-l reintegra, decât dacă în funcțiunea, pe care o ocupase, nu fusese numită altă persoană. Dacă locul său fusese ocupat, el păstrează gradul, salariul și vechimea, rămâne însă pe dinafară până când locul său rămâne din nou vacant, când administrațiunea este datoare să-l reintegreze. Dacă nu-l reintegrează și numește un altul, atunci ea poate fi obligată a plăti daune. Legea nu spune ce fel de daune, jurisprudența însă din combinația articolelor 6 și 7 le consideră cu drept

cuvânt daune cominatorii [1]), cari vor începe a curge din ziua de când a fost numit altul.

In fond legea contenciosului prin aceste articole atribue deciziunilor judecătorești în aceste cazuri un efect, care constitue o derogare dela principiile generale călăuzitoare în aceste materii.

In adevăr acțiunile de contencios administrativ, prin care se obține anularea unor astfel de deciziuni sau decrete, nu sunt altceva, decât acțiuni în declarare de *nulitate a unor acte juridice*. Actele respective fiind declarate nule, urmează că în conformitate cu principiile generale ale dreptului ele trebuesc să fie socotite ca și când nu ar fi existat și să nu producă ca atare niciun efect juridic; *quod nullum est nullos producit efectus* [2]). In consecință funcționarul, care a obținut câștig de cauză trebue să-și reia *ipso jure* funcțiunea sa; dacă în interval postul său fusese ocupat de un altul, acesta din urmă, în cazul când ar fi fost numit direct din afară își pierde calitatea de funcționar. fiind numit într'un post, care este reputat că nu a fost niciodată vacant; iar dacă este un funcționar provenit prin avansare el trebue să păstreze gradul și salariul nou acordat, întru cât acestea fiind acordate în mod legal nu i se pot răpi; dar el trebue să rămână în afara funcțiunii respective până când locul va deveni vacant sau se va ivi un alt loc vacant de același grad [3]).

Stabilind însă contrariul legea din 1925, reproducând de altfel dispoziținea art. 63 din legea din 1912, răpește deciziunii de anulare o parte din eficacitatea sa juridică, hotărînd în același timp ca un act nul să producă totuși efecte juridice.

Din punct de vedere practic această dispoziținne poate să aibă

---

[1]) Aceasta cu atât mai mult cu cât în textul vechiu al legii Curții de Casație din 1912, aceste dispoziținni făceau parte din art. 63, care se ocupa cu chestiunea daunelor cominatorii.

[2]) Curtea de Casație cu drept cuvânt arată că un act declarat nul, „este socotit că nu a avut niciodată existența juridică și, ca atare, nu poate produce prin el însuși niciun efect". Cas. III, Dec. 1.160/1933, *G. Ioanid*, Rep. Jur. Adm. 1933, pag. 1293. Cas. III, Dec. 1.189/1928, *I. Iliescu*, P. Săpt., 1929, p. 302.

[3]) A se vedea *Kellershohn*, op. cit., pag. 70 și urm., pentru dreptul francez: „Anulațiunea nu declară niciun drept, dar ea proclamă o situațiune statutară preexistentă. Dacă această situațiune aducea cu ea avantagii onorifice, morale sau pecuniare, cel interesat va fi considerat că s'a bucurat de ele fără întrerupere, el va trebui să fie restabilit în situațiunea reală, care ar fi fost a sa, dacă starea sa juridică nu ar fi fost întreruptă. Pag. 71: Anulațiunea revocării unui funcționar echivalează cu o reașezare a revocatului în funcțiunile sale precedente. Este o regulă admisă de mult timp de Consiliul de Stat..... In consecință: superiorii ierarhici vor trebui să repună pe revocat în funcțiune, să-l reașeze în cadrele funcțiunii sale, ca și când n'ar fi ieșit niciodată din serviciul public.....".

efecte deplorabile, întru cât poate determina o serie întreagă de înlocuiri, mutări sau puneri în retragere în mod evident ilegale, în scopul însă de a se îndepărta anumiți funcționari și a se aduce în locurile devenite astfel vacante, alții, protejați ai regimurilor politice, chiar dacă Statul și celelate autorități publice ar trebui să plătească două categorii de funcționari pentru aceleași locuri. Ceea ce de altfel în oarecare măsură s'a și întâmplat.

Interpretarea acestui articol a dat naștere în fața instanțelor noastre judecătorești unei jurisprudențe relativ destul de bogate, din care însă nu voiu reține decât două cazuri, cari ni s'au părut deosebit de interesante, și anume:

1. **Cazul funcționarilor numiți sau aleși pe un termen anumit, și cari sunt chemați a exercita singuri demnitatea respectivă.** — Jurisprudența s'a ocupat de cazul guvernatorului Băncii Naționale și al profesorilor universitari delegați ca membri ai Senatului universitar. Se aplică și acestora dispoz'țiunea art. 8 din legea contenciosului, prin care nu pot fi reintegrați, decât dacă în interval demnitatea lor nu a fost ocupată de alții? Credem că nu, și aceasta pentru următoarele motive: In primul rând aceștia nu sunt funcționari publici propriu ziș, cari să facă parte din ierarhia administrativă, nici guvernatorul Băncii Naționale și nici demnitatea de delegat în Senatul Universitar. Ori art. 8, care se referă la funcționarii publici inamovibili sau stabili, stabilește o excepțiune la regula generală ca *un act nul nu produce nici un efect*, și ca atare acest articol trebue să fie interpretat cât mai restrictiv, dispozițiunile excepționale, după cum se știe fiind de strictă interpretare.

In al doilea rând dacă în cazul unor funcțiuni sau demnități publice, încredințate pe un anumit termen și pentru exercitarea cărora nu se prevede decât o singură persoană, s'ar aplica aceeași dispoziție, atunci am ajunge la resultatul, că deciziunea de anulare a unei revocări ilegale, în afară de faptul că ar greva bugetul instituțiunilor cu plata a două sau mai multe salarii, ar rămânea ceva iluzoriu, căci până la noua vacanță, termenul celui, care ar fi câștigat în contencios, va fi expirat de mult. Ori o dispoziție de lege excepțională, cum este aceasta, nu poate fi interpretată în așa fel ca să distrugă și să anihileze cu totul o garanție generală de ordin legal și constituțional, la care oricine este în drept să se aștepte prin faptul că a obținut anularea unui act administrativ. Căci atunci, la ce ar mai servi particularului garanția art. 107 din Constituțiune și a legii contenciosului administrativ, dacă prin dispoziții excepționale de legi obișnuite ar fi privat de consecințele juridice ale acestei

anulări, răpindu-se noțiunii de nulitate toate efectele și consecințele pe cari tehnica și conștiința juridică din toate timpurile i le atribue.

Jurisprudența însă în puținele cazuri, ce a avut de examinat, admite o soluțiune contrară. Astfel: C. Apel, II, Cernăuți, Dec. din 23 Ianuarie 1928, *C. Rădulescu*, Pand. Săpt. 1928, pag. 164, precum și Apel, II, Cernăuți, Dec. din 11 Ianuarie 1929, *T. Brăileanu*, Pand. Săpt., 1929, pag. 165; Cas. III, Dec. 136/1931, *C. Angelescu*, Pand. Săpt., 1932, pag. 92.

2. **Cazul consiliilor alese pe un anumit termen, comunale, județene, Camere de comerț.** — Al doilea caz îl constitue situațiunea juridică a Consiliilor alese, disolvate în mod ilegal și a căror disolvare a fost anulată de justiție, cari au fost reintegrate cu toate că ulterior efectându-se noi alegeri s'au ales noi consilii.

Curtea de Casație refuză de astădată să mai facă aplicațiunea articolului 8 din legea Contenciosului și consideră în consecință ca legală deciziunea de reintegrare a vechiului consiliu, care obținuse câștig de cauză, în locul consiliului nou ales, de oarece acest ultim consiliu era legalmente inexistent și ca atare „deciziunea de reintegrare a vechiului consiliu nu putea disolva în mod legal sau ilegal noul consiliu, întru cât nu se putea desființa, ceea ce nu există". Cas. III. Dec. 1.077 din 1928, *Virgil Budescu și alții*, P. Săpt. 1929, pag. 226.

Soluțiune conformă cu drept cuvânt principiilor juridice arătate mai sus, întru cât refuză de a extinde aplicațiunea articolului 8, care stabilește o dispoziție excepțională pentru funcționarii publici, aparținând ierarhiilor administrative, la organele alese, cum sunt aceste consilii, comunale, județene, camere de comerț, etc. [1]).

§ 2. *Efectul hotărîrilor judecătorești în materie de contencios administrativ*

O hotărîre judecătorească definitivă, învestită prin urmare cu autoritate de lucru judecat, poate să producă efect numai între părțile, cari au luat parte sau au fost reprezentate la proces, autoritatea având în acest caz un efect relativ, *inter partes;* sau poate să producă efect și să se impună nu numai acelora, cari au luat parte la proces ci tuturor, autoritatea de lucru judecat având în acest caz *un efect* absolut, *erga omnes*, față de toată lumea.

---

[1]) A se vedea în această privință și consultațiunea dată cu privire la disolvarea Consiliului comunal al orașului Brăila. de *P. Negulescu* și *C. Rarincescu*, Revista de drept public, 1928, pag. 729.

Legea Curții de Casațiune din 1912, stabilea în art. 63, alin. final că deciziunile în materie de contencios administrativ produc și ele efect numai între prigonitoarele părți, deci un efect relativ, dispoziție, care nu a mai fost reprodusă în textul legii Contenciosului din 1925.

Faptul acesta nu poate avea însă nicio semnificare, și anume nu ar putea fi interpretat, că legiuitorul ar fi înțeles să atribue un alt efect acestor hotărîri, întru cât de nicăieri, nici din expunerea de motive, nici din textul rapoartelor, nici din desbaterile parlamentare nu rezultă că legiuitorul ar fi fost preocupat de această chestiune; și ca atare nereproducerea acestui alineat se poate datori fie unei inadvertențe, fie voinței legiuitorului de a se lăsa resolvarea ei în sarcina interpretării doctrinale sau jurisprudențiale pe baza principiilor generale. Ceea ce vom încerca a face în cele ce urmează.

Autoritatea de lucru judecat a hotărîrilor date în baza legii Contenciosului administrativ din 1925 are în principiu un efect relativ. — Pentru a stabili, care este efectul deciziunilor de contencios date pe baza legii din 1925 este esențial a ne referi la caracterul contenciosului creat prin această lege. Ori după cum am arătat în capitolul precedent, acest contencios din punct de vedere al *constatării*, pe care o face judecătorul în sentința sa este un contencios *subiectiv*, iar din punct de vedere al deciziunii este un *contencios de plină jurisdicțiune*.

In adevăr, prin acțiunile intentate în baza acestei legi, se pune în primul rând o chestiune de drept subiectiv, și anume: dacă un drept al reclamantului este violat sau nu de un act administrativ ilegal, și în caz afirmativ i se cere recunoașterea și restabilirea acestui drept. Și numai în al doilea rând i se cere să constate dacă actul vătămător este săvârșit cu călcarea legilor și regulamentelor. Iar judecătorul, constatând existența și vătămarea acestui drept subiectiv, este învestit de lege cu puterea de a *decide* orice măsură necesară pentru respectarea și restabilirea acestui drept, care poate fi: anularea actului o obligațiune de restituire, de reintegrare, o condamnare la daune, o obligațiune a administrațiunii, de a satisface o cerere, de a săvârși o prestațiune, la care particularul are dreptul etc.

Fiind vorba deci de o *jurisdicțiune subiectivă*, deciziunile judecătorului nu pot avea efect decât între părțile litigante, după cum și în dreptul francez deciziunile date de Consiliul de Stat în materie de contencios de plină jurisdicțiune, au un efect analog, chiar dacă deci-

ziunea judecătorului între alte măsuri ar cuprinde și anularea actului ilegal [1]).

Aceasta cu drept cuvânt, întru cât în asemenea caz litigiile de contencios administrativ se aseamănă cu litigiile de drept comun. Intervenind într'un domeniu de drept subiectiv, când prin aceste deciziuni se recunosc sau se refuză drepturi subiective, și în care judecătorul este chemat a judeca un litigiu atât din punct de vedere al dreptului, cât și al faptelor și calificărei lor —, și din această cauză posibilitățile de eroare sunt frecuente și explicabile —, este firesc ca terțele persoane, cari nu au figurat în instanță sau nu au fost reprezentate, să nu poată fi atinse în drepturile și situațiunile lor juridice subiective prin deciziunea dată. Aceasta cu atât mai mult, cu cât recunoașterea unui drept în favoarea unei persoane poate să implice pentru altele decăderea dintr'un drept corespunzător și nu s'ar putea concepe ca cineva să fie decăzut dintr'un drept fără să fi figurat în instanță și să fi putut să-și înfățișeze titlurile și mijloacele lui de apărare.

De aceea această regulă a autorității relative a lucrului judecat a fost cunoscută și consacrată încă de multă vreme de romani cu spiritul lor juridic, fiind consacrată de codul lui *Justinian*) și consacrată apoi și de codul civil francez în art. 1.351, reprodus de art. 1.201 din codul civil român, autoritatea de lucru judecat neexistând în principiu decât dacă se găsesc reunite cele trei condițiuni de identitate: identitatea de obiect, de cauză și de persoane. Această regulă a relativității lucrului judecat a rămas și astăzi ca o regulă generală și fundamentală, deși unii autori juridici ai timpurior noastre au căutat să inverseze datele problemei și să proclame autoritatea absolută *erga omnes* ca fiind caracterul fundamental și general al autorității lucrului judecat, relativitatea constituind excepțiunea [3]).

---

[1]) A se vedea *R. Bonnard*, Précis droit ad-tif, pag. 190 și urm. A se vedea de asemenea și pag. 45 și urm., a studiului de față; *L. Duguit*, Droit Const., ed. II, 1923, tom. 2, pag. 351; *L. Rolland*, Précis de droit ad-tif, ed. II, 1928, pag. 209: „Le contentieux de pleine juridiction est constitué par des recours dans lesquels on demande au juge; 1) de constater l'existence d'un droit subjectif ou d'une certaine situation existant au profit d'un particulier; 2) de tirer les conséquences nécessaires de cette constatation..... Il ne faut pas ici se laisser prendre aux apparences. Il arrive que le recours de pleine juridiction se présente comme une demande d'annulation. Il faut voir exactement ce qu'il y au fond de la demande".

[2]) *Gordian*, C, 7, 56. Quib. re. jud. 2, Res inter alios judicatae neque emolumentum adferre his, qui judicio non interfuerint, neque praejudicium solent inrogare.

[3]) A se vedea în acest sens: *G. Jèze*, Prin. gen. droit ad-tif, ed. III, 1925, tom. I, pag. 259; *R. Guillien*, L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose jugée, thèse, 1931, Bordeaux.

Cazuri când autoritatea de lucru judecat poate fi interpretată ca având un efect absolut. — Dacă regula autorității relative a lucrului judecat în materie de deciziuni judecătorești constitue oarecum o regulă generală și fundamentală, aceasta însă nu înseamnă că ea nu sufere unele excepțiuni; aceste excepțiuni se referă la cazurile de *jurisdicțiune obiectivă*. Sunt cazuri când instanța de judecată este chemată a resolva prin deciziunea sa o chestiune de drept obiectiv, abstracțiune făcând de drepturile și situațiunile juridice subiective ale părților în proces; de a constata cu alte cuvinte cu forța de adevăr legal, care este starea de legalitate și dacă această stare de legalitate a fost vătămată sau nu de un act sau de o operațiune materială și în caz afirmativ de a trage consecințele din această constatare.

Aceste cazuri de jurisdicțiune obiectivă se pot întâlni și în materie de drept privat — destul de rar este drept — cât și în materie de drept public). Astfel, după cum arată *Duguit* și *G. Jèze*, în materie de jurisdicțiune represivă, condamnările penale produc *efect erga omnes*, individul condamnat are statutul de condamnat pentru toată lumea și pentru orice tribunal. De asemenea deciziunile pronunțând nulitatea unei societăți comerciale produc efecte față de toată lumea, *erga omnes*, și nu numai față de părțile în proces. De asemenea deciziunile date în chestiuni de stat (căsătorie, filiațiune etc.), au efect *erga omnes*".

In materie de drept administrativ, public, același efect *erga omnes* îl au și deciziunile date în materie de contencios de anulațiune la Consiliul de Stat (în Franța), atunci când Consiliul de Stat, în materie de recurs pentru exces de putere, *pronunță anularea* unui act ilegal; din contră deciziunile, prin care se pronunță respingerea recursului, au numai un caracter relativ, ceea ce nu împiedică alte persoane de a ataca în fața Consiliului de Stat același act.[2]). Intr'un asemenea contencios însă, după cum arată *Duguit* și după cum de altfel este recunoscut în mod general „Consiliul de Stat nu poate în deciziunea pe care o dă, decât să refuze de a anula sau să pronunțe o anulare. El nu este sezisat decât de o chestiune de legalitate obiectivă: el nu poate deci nici să recunoască o situațiune subiectivă, nici să o creieze prin deciziunea sa; el nu poate să pronunțe vre-o condamnare, spre ex. să condamne Administrațiunea la o indemnitate, să ordone o restituire, o măsură de execuțiune, să acorde o permisiune" [3]). In asemenea con-

---

[1]) *L. Duguit*, op. cit. tom. II, pag. 372; *G. Jèze*, op. cit., tom. I, pag. 269 și 263.

[2]) A se vedea *L. Duguit*, op. cit., tom. II, pag. 370 și 375; *Berthélemy*, Traité Droit ad-tif, ed. 11, pag. 1132.

[3]) *L. Duguit*, op. cit. tom. II, pag. 386.

dițiuni deciziunea de anulare, intervenind într'un domeniu de drept obiectiv, nepreocupându-se întru nimic de drepturi și situațiuni subiective, este posibil a se atașa deciziunei judecătorești un efect absolut.

In dreptul român avem cazuri de jurisdicțiune obiectivă în materie de contencios administrativ? — Desigur, că da, deși sistemul nostru de contencios din acest punct de vedere se deosebește de sistemul francez. Totuși avem unele cazuri, când prin diferite legi speciale se creiază un adevărat contencios de anulațiune, având caracterul unei căi de jurisdicțiune obiectivă, cum sunt acțiunile citate la pag. 43 a acestui studiu, cum este spre ex. în materie de contestațiune la listele electorale.

Nu avem însă un contencios de anulare propriu zis în genul recursului în anulare, pentru exces de putere la Consiliul de Stat, ca o cale generală de atac a actelor administrative ilegale, întru cât Contenciosul creiat de legea din 1925, este un contencios subiectiv și de plină jurisdicțiune.

Am arătat însă [1]) că acest contencios creiat de legea din 1925 poate să fie limitat la un contencios de anulațiune, atunci când partea, deși vătămată în drepturile ei subiective și ca atare calificată a sta în instanță, nu cere judecătorului să-i recunoască vreun drept subiectiv, să condamne administrațiunea la plată de daune sau alte condamnări, ci se mulțumește numai să ceară *anularea* actului ilegal, rezervându-și de cele mai multe ori dreptul de a cere despăgubiri, în cazul când acest act i-a produs pagube, pe calea dreptului comun la instanțele ordinare. In acest caz, *dacă judecătorul pronunță anularea actului respectiv și în hotărîrea pe care o dă, nu pronunță decât o deciziune de anulare,* hotărîrile date pot avea autoritate de lucru judecat, chiar *erga omnes.* O deciziune judecătorească, pronunțând în asemenea condițiuni anularea unui act administrativ, spre ex.: a unui act de numire sau revocare a unui funcționar, a unui regulament etc., și având totuși un caracter relativ valabil numai față de părțile litigante s'ar împăca cu greu cu logica lucrurilor. După cum observă *Bonnard* „această ideie de anulare relativă, nu este de loc satisfăcătoare din punct de vedere teoretic. Nu se poate concepe ca un act să continue a exista pentru unii, încetând de a exista pentru alții. Nu este logic, este o pură ficțiune" [2]).

---

[1]) Pag. 41, a acestui studiu.

[2]) *Bonnard,* Précis. droit ad-tiv, pag. 231. In același sens: *Duguit,* op. cit. tom. II, pag. 375 376, 380, 382.

Inalta Curte de Casațiune , S. III, după divergență, Dec. 1.130/1935, *E. Vasilescu* cu *M. Zielinski*, Pand. Săpt., 193, pag. 697, recunoaște principial deciziunilor de contencios ad-tiv, când instanțele respective exercită o jurisdicțiune pur obiectivă, efect *erga omnes*. „Considerând că, potrivit principiilor, cari guvernează materia contenciosului administrativ, instanțele de contencios, exercită cu ocaziunea judecării unei acțiuni, pentru anularea unui act de autoritate, pe lângă o jurisdicțiune subiectivă, din punct de vedere al vătămării unui drept al reclamantului, dar și o *jurisdicțiune pur obiectivă*, în care caz misiunea lor este de a cerceta în abstract o chestiune de legalitate, de drept obiectiv, a cărei caracteristică esențială este generalitatea și impersonalitatea.

Că, deci anularea de către aceste instanțe a unui act ad-tiv de autoritate nu se poate concepe decât ca o nimicire a lui în existența sa obiectivă în mod absolut, ceea ce înseamnă că hotărîrile pronunțate de instanțele contencioase în anularea unui act administrativ de autoritate sunt oposabile *erga omnes*, iar nu numai față de părțile cari au fost citate în proces".

In fapt, chestiunea efectului deciziunilor de contencios administrativ pierde mult din interesul ei practic, întru cât autoritățile administrative în fața unei deciziuni de anulare, dată chiar pe calea unui contencios de plină jurisdicțiune procedează ele însile la retractarea sau revocarea actului declarat ilegal, ceea ce are drept consecință logică și firească, desființarea definitivă și totală a actului respectiv.

SECȚIUNEA V

Executarea hotărîrilor de Contencios Administrativ. Daunele cominatorii

Executarea hotărîrilor judecătorești obținute de un particular în contra Statului, atunci când acesta refuză să le execute de bunăvoie, constituie una din cele mai dificile probleme juridice [1]). Căci, în această materie este incontestabil că nu se pot aplica dispozițiunile procedurale de drept comun, prevăzute de codul de procedură civilă, pentru a se putea proceda la o executare silită și directă, așa cum se poate proceda în contra unui particular.

---

[1]) A se vedea în această chestiune: *G. Jèze*, Moyens juridiques pour contraindre l'Etat à exécuter un arrêt de justice rendu contre lui. Revista de drept public, 1929, pag. 241; *Marguerite Marie Fayolle*, La force exécutoire des décisions de justice à l'encontre des Administrations publiques, thèse, *Nancy*, 1926; *Jacqués Allier*, De l'obeissance due par l'Administration active à la chose jugée par la Juridiction administrative, thèse, Paris 1923; *Const. Rarincescu*, Executarea hotărîrilor judecătorești obținute în contra Statului. Revista de drept public, 1930.

In adevăr pe lângă faptul că bunurile aparținând domeniului public sunt insesizabile și inalienabile, executiunea efectivă a hotărîrilor judecătorești implică concursul forței publice, alăturat agenților judecătorești de executiune, cari sunt portăreii de pe lângă tribunale. Ori forța publică este la dispoziținea guvernului, și a autorităților adminstrative, cari pot refuza concursul acestei forțe, mai ales când este vorba să fie aplicată autorităților publice însăși. Acest refuz poate să fie uneori arbitrar, dar uneori poate să reside într'un conflict de obligațiuni legale, ce incumbă administrațiunii și guvernului, conflict cu o soluțiune dificilă, întru cât se reazămă pe *date* de o natură diferită.

In adevăr, administrațiunea are obligațiunea *juridică* de a executa o deciziune de justiție, învestită cu autoritate de lucru judecat. Dar, tot administrațiunea mai are și datoria și obligațiunea de natură *politică* de a veghea la menținerea ordinei sociale și la funcționarea continuă și neîntreruptă a serviciilor publice. Ori, între obligațiunea juridică de a executa o hotărîre și necesitatea politică a menținerii ordinei sociale, se poate ivi uneori conflict, care tocmai fiindcă apare între elemente și date de o natură diferită nu poate primi dinainte o soluțiune absolută.

In orice caz, însă, legiuitorul român, în diverse rânduri, s'a arătat preocupat de intenționea de a asigura executarea hotărîrilor judecătorești, date cel puțin în materie de contencios administrativ, înscriind în legile respective anumite măsuri speciale, destinate a crea mijloace de constrângere a autorităților publice să execute asemenea deciziuni. In acest scop, a recurs la instituțiunea daunelor cominatorii [1]).

Această instituțiune a fost pentru prima oară prevăzută în art. 63 al legii Curții de Casație din 1912, și ea răspundea în cadrul acestei legi, unei nevoi speciale. In adevăr în conformitate cu acest articol Curtea de Casațiune, admițând recursul în contra unui act administrativ de autoritate nu anulează acest act, „ci arată numai că acest act este ilegal pentru recurent și *invită autoritatea administrativă să satisfacă cererea, să desființeze, sau să modifice actul*". Dar pentruca această invitațiune să nu rămână ceva iluzoriu, legiuitorul din 1912 a simțit nevoia ca să introducă posibilitatea de a se condamna administrațiunea la plata unei sume de bani, cu titlul de daune pentru fiecare zi de întârziere, dela expirarea unui termen de 30 zile dela data comunicării sentinței și, în cazul când administrațiunea nu i-a dat urmare.

[1]) A se vedea asupra acestei probleme: *Amira Antoniu*, Daunele cominatorii, teză doctorat, București, 1936.

Legea din 1925 a contenciosului administrativ dă, însă puteri mult mai mari instanței de contencios, între cari și pe acela de a anula ea însăși actul legal, nu numai de a invita administrațiunea să-l anuleze. Legiuitorul, însă din 1925, a socotit totuși util a menține și instituțiunea daunelor cominatorii, pentru a se putea, desigur asigura posibilitatea unei sancțiuni mai energice a obligațiunii Statului, de a respecta hotărîrile de justiție. In acest scop reproduce cu mici modificări textul art. 63 al legii din 1912, care devine astfel art. 7 din legea contenciosului din 1925, și în care reproduce chiar termenii vechii legi de „obligare a autorității administrative să satisfacă, să desființeze sau să modifice actul", deși desființarea sau anularea actului putea fi pronunțată chiar de instanța de contencios, în conformitate cu art. 6 al legii.

Procedura obținerii daunelor cominatorii. — In conformitate cu art. 7 al legii contenciosului, particularul, care o obținut câștig de cauză în contencios prin o sentință definitivă, trebue să comunice prin portărei deciziunea respectivă „Administrațiunii, capului acelei administrațiuni sau reprezentantului consiliului respectiv, cum ar fi președintele lor, în cazul când actul emană dela asemenea consilii și dacă în interval de 15 zile dela comunicare nu se dă nicio urmare deciziunii instanței care a judecat, după cererea reclamantului, printr'o simplă cerere, fără nicio taxă, va cita de urgență în camera de consiliu pe reclamant și pe administrație și va condamna administrația ca să plătească reclamantului daune de cel puțin 500 lei de fiecare zi de întârziere, cu începere dela expirarea celor 15 zile arătate mai sus".

In restul articolului se prevede în mod formal dreptul administrațiunii, care ar fi fost obligată la plata unor daune de asemenea natură, de a avea recurs pentru întreaga sumă în contra administratorului sau consilierilor recalcitranți, cu excepțiunea bine înțeles, a acelor, ce cad sub legea responsabilității ministeriale, cari nu vor putea fi urmăriți decât în conformitate cu art. 99 din Constituțiune. Prevăzând în mod formal dreptul acesta al administrațiunii, de a se întoarce în contra administratorilor, cari, prin refuzul lor de a executa hotărîrea judecătorească, au expus-o la plata unor daune cominatorii, legea din 1925 a voit de sigur să-și manifeste în mod și mai hotărît voința sa de a face ca executarea deciziunilor judecătorești să fie asigurată mai puternic față de administratorii respectivi, cari știindu-se expuși a suporta personal plata acestor daune, ar fi mai înclinați a proceda la executarea hotărîrii respective.

Jurisprudență. — Acest articol a dat naștere în practică unei bogate jurisprudențe, instanțele noastre fiind chemate în mod destul de

frecuent, a pronunța condamnarea Statului la daune cominatorii, pentru refuzul de a executa deciziunile instanțelor de contencios. Ele au pronunțat în fapt numeroase condamnări de asemenea natură, deși autoritățile administrative căutau să se sustragă, invocând diverse pretexte, și utilizând diferite subterfugii.

Din această jurisprudență, reținem următoarele cazuri, ca prezentând un interes mai deosebit și anume:

1. **Instanța chemată a pronunța condamnarea la daune cominatorii.** — Cererea de daune cominatorii trebue să fie adresată la instanța care a judecat litigiul și a cărei hotărîre se execută; dacă este o deciziune a Curții de apel, rămasă definitivă prin nefacerea sau respingerea recursului, atunci cererea trebue adresată la Curtea de apel respectivă. Dacă, din contră, în urma recursului Curtea de Casație, casând afacerea a judecat și în fond, atunci cererea de daune trebue adresată la Curtea de Casație.

In acest sens: Cas. III, Jurnalul 3.194/1928, *I. Jianu*, Pand. Săpt., 1929, pag. 162; Cas. III, Dec. 310/1934, *M. Cristescu*, Pand. Săpt., 1934, pag. 183; Cas. III, Dec. 194/1933, Rep. Jur. Adm., 1933, pag. 269.

2. **In ce privește comunicarea hotărîrii** în vederea daunelor cominatorii, Inalta Curte, hotărăște:

a) Trebue să se facă administrațiunii condamnate o comunicare specială; comunicarea sentinței în vederea facerii recursului nefiind suficientă, după prescripțiunea legii;

In acest sens: Cas. III, Dec. 1.033/1931, *I. Scheminger*, Jur. Rom., 1931, pag. 293; Cas. III, Dec. 1.069/1932, *V. Mareș*, Pand. Săpt., 1932, pag. 605; Cas. III, Dec. 2.037/1933, *S. Hremiuc*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 1; Cas. III, Dec. 1.408/1934, *G. Bădescu*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 151.

b) Comunicarea trebue făcută „personal capului Administrațiunii„ iar nu administrațiunii respective, iar în caz de lipsă sau refuz de primire, agentul trebue să se conformeze art. 75 din procedura civilă, privitoare la predarea actelor adresate autorităților, deoarece actul ce se comunică în atari cazuri se adresează administratorului, în calitatea sa de autoritate publică, iar nu de persoană particulară și deci, nu poate fi vorba de aplicațiunea dispozițiunilor art. 74 din procedura civilă, cari sunt privitoare la particulari".

Cas. III, Dec. 1.534/1932, *N. Smadu*, Jur. Rom., 1933, pag. 260.

In același sens: Cas. III, Dec. 956/1928, după divergență, *I. Miclea*, Pand. Săpt., 1928, pag. 905; Cas. III, Dec. 41/1932, *S. Alexandrescu*, Pand. Rom,. 1932,

III, pag. 2 și 94; Cas. III, Dec. 819/1932, *S. Gillet*, nepublicată; Cas. III, Dec. 491 din 1933, *N. Angelescu*, Rep. Jur. Adm., 1933, pag. 963 și 1593; Cas. III, Dec. 1.347/1933, *Al. Vachsmann*, Rep. Jur. Adm., 1933, pag. 1658; Cas. III, Dec. 695 din 1934, *T. Ionescu*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 1411.

3. Trebue să fie vorba de o deciziune, cuprinzând o condamnare a administrațiunii la altceva de cât la plata unei sume de bani. — Jurisprudența instanțelor noastre a restrâns sfera de aplicațiune a art. 7, numai la acele hotărîri, prin care Administrațiunea este condamnată să facă ceva, cari cuprind cu alte cuvinte o obligațiune de a face, excluzând în acest mod deciziunile prin care administrațiunea este condamnată la plata unei sume de bani.

Prin această soluțiune, instanțele noastre au urmat pe deoparte principiile generale călăuzitoare ale acestei materii, chiar în dreptul privat, deși teoria daunelor cominatorii în dreptul public, diferă în multe puncte de teoria daunelor cominatorii, denumită în dreptul francez, *théorie des astreintes*, din dreptul privat. In adevăr, după cum arată *Collin et Capitant* [1]), teoria aceasta consistă în faptul următor: „Când debitorul refuză să execute obligațiunea sa și când obligațiunea aceasta consistă într'o altă prestațiune, decât aceea a unei sume de bani, tribunalele întrebuințează în mod curent, pentru a înfrânge rezistența sa, procedeul următor. Ii ordonă să execute într'un termen fix și îl condamnă, pentru cazul când n'ar asculta, să plătească creditorului o sumă anumită pentru fiecare zi de întârziere".

Pe dealtă parte, această soluțiune este întemeiată și pe interpretarea însăși a textelor din legea contenciosului administrativ, și anume:

a) Pe termenii art. 7, în care se spune: dacă justiția obligă Administrațiunea să satisfacă cererea, să desființeze sau să modifice actul etc., din care reese intențiunea legiuitorului de a se referi la o obligațiune de a face și nu la plata unei sume de bani;

b) Pe considerațiunea trasă din economia generală a legii, că legiuitorul, în art. 13 al legii s'a ocupat în mod special de posibilitatea particularului creditor al județelor, comunelor sau al stabilimentelor publice — și implicit ale Statului însuși, după cum recunoaște jurisprudența Curții de Casațiune [2]), — de a-și realiza creanța sa certă,

---

[1]) *Collin et Capitant*, Traité droit civil, ed. V, 1928, tom. II, pag. 33. A se vedea în acest sens și o deciziune a Trib. Ilfov, s. II, Nr. 53/1922, *Banca Dordel* cu *D. Darvari*, Dreptul, 1922, pag. 212.

[2]) Cas. III, Dec. 2/1923, *Centrala Cooperativelor sătești*, nepublicată. A se vedea: *C. Rarincescu*, Executarea hotărîrilor judecătorești, obținute în contra Statului, Revista de drept public, 1930, paragraful Nr. 20 bis al studiului. In același sens: Cas. II, Dec. 279/1933, *Casa Economii, Satu Mare*, Pand. Săpt., 1933, p. 385.

lichidă și exigibilă, recunoscută în mod legal sau constatată prin titluri executorii. Ori legiuitorul a înființat calea daunelor cominatorii, în lipsa unei posibilități directe și silite, de a asigura executarea hotărîrilor judecătorești în contra Statului. Dar, din moment ce pentru o categorie de deciziuni a înființat o cale specială și oarecum directă și generală, cum este aceea prevăzută în art. 13 din legea contenciosului, prin care Statul,—condamnat la plata unei sume de bani, în baza unei deciziuni judecătorești, care constitue ca atare un titlu executoriu în conformitate cu art. 13 din legea contenciosului, — poate fi obligat la plata sumei respective, creditorul putând proceda la o urmărire de venituri contra stabilimentului public debitor, devine inutil să se mai recurgă și la aplicațiunea art. 7 din lege. In consecință urmează a se aplica această cale specială prevăzută în art. 13 al legii.

Jurisprudența este constantă în acest sens. Astfel: C. Apel, III, Buc., Dec. 326/1928, *I. Filisteanu*, Dreptul, 1928, pag. 244; Cas. III, Dec. 1.155/1930, *Min. de Industrie* cu *N. Serendenciuc*, Jur. Rom., 1930, pag. 374; Cas. III, Dec. 1.504/1930, *L. Reuter*, Pand. Săpt., 1931, pag. 396; Cas. III, Dec. 1.040/1931, *I. Gheorghe*, după divergență, Pand. Săpt., 1931, pag. 477; Cas. III, Dec. 683/1932, *M. Franciale Prim. Calafat*, nepublicată; Cas. III, Dec. 1.263/1934, *P. Bucovinski*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 1749; Cas. III, Dec. 430/1934, *I. Iliescu*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 1805; Cas. III, Dec. 1.890/1933, *A. Bucătaru*, Rep. Jur. Adm., 1934, pag. 838.

4. **Articolul 7 din legea contenciosului se aplică numai pentru executarea hotărîrilor date în baza acestei legi.** — Evident că acest articol, care vine imediat după art. 6, care determină competența instanțelor de contencios administrativ, se referă la executarea hotărîrilor obținute în conformitate cu această lege. Dar, după cum am arătat într'un capitol anterior, o parte importantă din litigiile dintre Stat și particulari sunt judecate de anumite comisiuni sau instanțe mixte sau administrative, cum era în materie agrară etc., sau cum este încă în materie de acte de gestiune de competința instanțelor de drept comun. Chestiunea este de a se ști: dacă e posibil a se extinde aplicațiunea art. 7 și la deciziunile altor instanțe, cari exercită o competență în această materie?

Interesul este covârșitor, întru cât procedura de constrângere prevăzută de art. 7 al legii din 1925, este mult mai expeditivă și mai eficace, decât mijloacele de constrângere puse la îndemână de dreptul comun față de Stat, cari sunt aproape inexistente.

Din această cauză părțile interesate au căutat să extindă aplicațiunea acestui articol, recurgând la următoarea procedură. Au considerat că refuzul autorităților administrative de a executa o asemenea

deciziune, constitue cazul „de rea voință de a rezolva cererea privitoare la un drept", prevăzut de articolul 1 din legea contenciosului și în consecință, au intentat o acțiune la instanțele de contencios pentru a obliga administrațiunea să satisfacă cererea. Iar dacă nici după aceasta autoritățile respective nu dădeau urmare deciziunii instanței de contencios, prin care erau invitate să execute deciziunea instanței respective, atunci părțile cereau aplicațiunea art. 7, întru cât de astă dată era vorba de refuzul de executare a unei deciziuni date pe baza art. 1 și 4 din legea contenciosului administrativ. Curtea de Casațiune a respins însă această încercare de extindere.

Curtea de Casație a fost la început favorabilă acestei proceduri. Cas. III, Dec. 1.811/1924, *M. Catargi*, Pand. Săpt., 1930, pag. 394 și Cas. III, Dec. 308/1925, *M. Catargi*, Jur. Generală, 1925, pag. 784 și Pand. Săpt., 1925, pag. 204.

Ulterior însă Curtea de Casație și-a schimbat jurisprudența, care, până astăzi, a rămas constantă în acest sens negativ. Astfel: Cas. III, Dec. 1.363 bis, după divergență, *G. D. Ionescu*, Pand. Săpt., 1925, pag. 538; Cas. III, Dec. 810 din 1928; *A. Iaicinski*, Jur. Rom., 1929, pag. 49; Cas. III, Dec. 698/1926, *Elena Mitcova*, Pand. Săpt., 1926, pag. 761; Cas. III, Dec. 227/1928, *Elena Mitcova*, Pand. Săpt., 1928, pag. 522. Am arătat în studiul meu, Executarea hotărîrilor judecătorești obținute în contra Statului, par. 28—34, de ce nu împărtășim această soluțiune a jurisprudenței, care până acum a rămas constantă.

SECȚIUNEA VI

Diferite alte dispozițiuni ale legii Contenciosului Administrativ. Plata creanțelor în contra Statului. Responsabilitatea civilă a funcționarilor publici

Legea contenciosului administrativ, în afară de dispozițiunile arătate până acum mai găsește util să mai înscrie încă două dispoziții în art. 13 și 14 a legii. Prima se referă la plata creanțelor în contra județelor, comunelor și stabilimentelor publice și a doua se referă la responsibilitatea civilă a funcționarilor publici.

§ 1) *Plata creanțelor în contra Statului, județelor, comunelor și stabilimentelor publice*

Am arătat într'un studiu publicat în Revista de drept public, care este importanța și interpretarea art. 13 din legea contenciosului administrativ din 1925, privitor la plata creanțelor în contra Statului [1]). Această plată era asigurată, în caz dacă Statul sau celelalte

[1]) A se vedea: *Revista de drept public*, 1930, pag. 173.

autorități publice refuzau să o achite de bunăvoie, prin o urmărire asupra veniturilor stabilimentului public debitor, urmărire care se realizà în fapt prin o poprire sau urmărire de venituri executată conform cu prescripțiunile codului de procedură civilă. Veniturile, cari puteau fi urmărite pe această cale, după cum am arătat în studiul citat, puteau fi orice fel de venituri, domeniale, comerciale etc., cu excepțiunea celor cari rezultau din impozite, întru cât impozitele sunt supuse unui regim juridic diferit, ca unele ce sunt destinate în primul rând a subveni necesităților serviciilor publice, și cari din această cauză nu ar putea fi îndepărtate dela destinațiunea lor firească.

Acest articol însă în ultimele timpuri a avut o aplicațiune atât de frecventă în cât la un moment dat veniturile de felul celor specificate mai sus ale multor municipii și comune erau aproape în integralitatea lor și pentru mulți ani înainte, poprite de particularii creditori.

Acest lucru în loc să determine pe guvernanții noștri a lua măsurile necesare pentru a se pune mai multă ordine în finanțele publice, a dus din contră la modificarea art. 13 prin diferite legi, modificare implicită și care în realitate însemnează o suprimare a lui.

In adevăr, prin art. 490 din legea pentru organizarea Administrațiunii locale din 1929, prin articolul 67 al legii pentru urmărirea veniturilor publice din 13 Aprilie 1933, prin art. 56 din legea finanțelor locale din 14 Aprilie 1933 și mai cu seamă prin art. 60 al legii din 5 Mai 1934, pentru perceperea și urmărirea veniturilor publice, se hotărăște o altă modalitate de executare a creanțelor contra Statului, care înseamnă în fapt desființarea art. 13 din legea contenciosului, precum și desființarea chiar a oricărei modalități de plată, alta, decât cazul când Administrațiunea ar vrea de bunăvoie să plătească [1]).

In urma acestor modificări, creditorul autorităților publice nu are decât calea de a cere Administrațiunii debitoare să-i înscrie suma

---

[1]) Art. 60 al legii din 5 Mai 1934: „Averea mobilă și imobilă precum și veniturile *de orice fel* ale Statului, Administrațiilor comerciale, Caselor Autonome, comunelor și Camerelor profesionale, în ce privește veniturile cu caracter public, nu vor putea fi urmărite de niciun creditor, pentru niciun fel de creanță, cu excepțiunea urmăririlor, ce pot fi făcute de Casa Națională de Economii și Cecuri Poștale, Cassa de Depuneri și Consemnațiuni, Casa de Credit județean și comunal, numai pentru anuitățile și dobânzile împrumuturilor acordate județelor, municipiilor și comunelor.

Creanțele contra Statului, autorităților și instituțiunilor, prevăzute la art. 1, se vor executa numai prin înscrierea lor în bugetul anului următor, celui, care s'a făcut cererea, ținându-se seamă de vechimea creanței și data cererii.

în buget. Iar Administrațiunea, ținând seamă de vechimea creanței și de data cererii, poate înscrie creanța în bugetul anului imediat următor. Legea nu ne spune, dacă Administrațiunea este obligată a înscrie această creanță, ce mijloace are creditorul, dacă Administrațiunea refuză să o înscrie și ce se întâmplă, dacă suma este înscrisă și totuși Administrațiunea refuză să ordonanțeze suma respectivă.

Până acum instanțele noastre nu au avut ocaziunea a se pronunța în mod explicit asupra acestor chestiuni semnalate mai sus [1]). Au avut ocaziunea să se pronunțe însă asupra chestiunii, dacă art. 60 este constituțional, întru cât prin dispozițiunile lui și prin procedura pe care o institue, face cu totul iluzoriu dreptul creditorului și prin aceasta s'ar atinge art. 17 din Constituție, prin care se declară că *„Proprietatea de orice natură precum și creanțele contra Statului sunt garantate"*. Ce fel de garanție este aceasta când realizarea unei creanțe este lăsată la simpla apreciere și bunăvoință a administrațiunii? Inalta Curte de Casațiune, prin două deciziuni succesive, a declarat acest articol constituțional [2]).

§ 2) *Responsabilitatea civilă a funcționarilor publici*

Legea contenciosului administrativ, în articolele 6 și 14, stabilește o obligațiune de responsabilitate civilă în sarcina funcționarilor publici pentru prejudiciile cauzate particularilor.

Prin textul art. 14 se consacră dreptul particularilor vătămați în drepturile lor și cărora li s'au cauzat diverse prejudicii de a îndrepta acțiunile lor „nu numai în contra Administrațiunii, dar încă în mod solidar și personal în contra administratorilor cari au semnat actul, în cazul când aceste cereri au de obiect plata unor despăgubiri pentru prejudicii cauzate, sau daune pentru întârziere. Administratorii citați în judecată vor putea chema în garanție pe superiorii ierarhici, dela cari au primit ordin scris de a semna actul".

In modul acesta particularii au în mod incontestabil, dreptul ca pe calea unei acțiuni directe intentată în baza legii contenciosului administrativ, în cazul când asemenea acțiuni au de obiect nu numai recunoașterea unui drept sau anularea unui act ilegal, ci și condamnarea Administrațiunii la plata unor despăgubiri civile, să ceară

---

[1]) A se vedea: Cas. III, Dec. 163/1934, *S. Cantacuzino*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 53; Cas. III, Dec. 2.044/1934, *I. Rada*, Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 323.

[2]) A se vedea în acest sens: Cas., S. Un., Dec., 29/1935, *V. Dincescu-Bolintin*, Pand. Săpt., 1935, pag. 485; Cas., S. Un., Dec. 48/1935, *König Lazăr*, Pand. Săpt., 1935, pag. 722.

aceste despăgubiri civile, fie dela Administrațiunea respectivă, fie numai personal dela funcționarul vinovat, agent al prejudiciului, fie dela ambii împreună, în mod solidar. Aceasta însă nu exclude dreptul Administrațiunii, amenințată să fie condamnată a plăti daune civile, să cheme în garanție, în conformitate cu art. 13 din legea pentru statutul funcționarilor publici dela 19 Iunie 1923, pe funcționarul, autorul faptului, pentru a fi făcut băneşte răspunzător.

Ocupându-se de această răspundere civilă a funcționarilor publici, se pare că legiuitorul nu a urmărit prin aceste texte să dea satisfacțiune în special particularului vătămat, dându-i posibilitatea de a se putea despăgubi în mod mai sigur și cu mai multă ușurință, putând urmări în mod solidar, atât pe funcționarul vinovat, cât și administrațiunea, în numele căreia lucra acest funcționar; ci a urmărit mai cu seamă să facă pe funcționarii publici a proceda cu mai mult spirit de legalitate, știindu-se expuși a răspunde personal pentru prejudiciile cauzate prin actele lor ilegale.

Nu-i mai puțin adevărat însă, că legea contenciosului administrativ pune principiul și bazele unei responsabilități directe și personale a funcționarilor publici față de particulari. Această responsabilitate însă, fiind în strânsă legătură cu responsabilitatea civilă a Statului, va face împreună cu aceasta și împreună cu alte chestiuni în legătură cu contenciosul administrativ, obiectul unui al doilea volum, care va întregi această lucrare.

INCHEIERE

Ajunşi la capătul cercetărilor noastre şi judecând în întregul ei instituţiunea contenciosului administrativ român, aşa cum se desprinde din textele legislative şi din interpretarea jurisprudenţii, suntem determinaţi a face următoarele constatări:

Din punct de vedere al *contenciosului subiectiv*, destinat a proteguí drepturile subiective şi libertăţile individuale, sistemul de contencios administrativ român în forma lui actuală se prezintă ca unul din cele mai înaintate şi mai bine organizate sisteme de contencios. Judecătorul este învestit cu cele mai depline puteri pentru a sancţiona abuzurile şi ilegalităţile administraţiunii, puteri care consistă nu numai în dreptul de a înlătura sau anula actul ilegal şi de a acorda daune pentru repararea prejudiciilor cauzate, dar şi acela de a adresa anumite invitaţiuni şi injoncţiuni administraţiunii, sancţionate în caz de neascultare prin o condamnaţiune a acesteia la plata unor daune cominatorii. Prin aceasta puterile judecătorului român în materie de contencios administrativ se apropie de cele ale judecătorului englez, care după cum se ştie, poate să adreseze în unele cazuri anumite ordine, — *writs* — administraţiunii, prin care se cere funcţionarului respectiv a lua anumite măsuri, a se abţine sau a-şi modifica deciziunea sa.

Este drept că sistemul nostru de contencios şi în deosebi legea contenciosului administrativ din 1925 prezintă oarecari lacune şi impreciziuni; dar aceste lipsuri în mare parte au fost îndreptate şi înlăturate, prin o interpretare înţeleaptă şi judicioasă a instanţelor de contencios administrativ şi în deosebi a instanţei noastre supreme, Inalta Curte de Casaţie prin jurisprudenţa ei.

Această jurisprudenţă a fost analizată în cursul acestei lucrări în mod cât se poate de amănunţit şi am citat cu ocaziunea diferitelor cazuri resolvate, cât mai multe deciziuni, deşi ele poate nu făceau altceva decât să repete aceleaşi considerente, tocmai pentru a arăta când această jurisprudenţă are un caracter mai mult sau mai puţin constant. Nu putem însă, acum când aruncăm o privire generală asupra evoluţiunii ei să nu menţionăm câteva din jurisprudenţele mai importante.

Astfel trebue să menționăm în primul rând concepțiunea restrictivă, pe care a manifestat-o în mod hotărît Curtea de Casație, mai ales în ultimele timpuri, cu privire la teoria actelor de guvernământ, teorie denumită de mulți juriști moderni, teoria denegării de dreptate; de asemenea nu putem să nu menționăm concepțiunea, de astă dată largă a noțiunii de act de autoritate, permițând particularilor să atace pe calea contenciosului administrativ toate manifestările unilaterale de voință, prin care se ating drepturile lui, chiar dacă intervin într'un domeniu rezervat actelor de gestiune. Tot în această ordine de idei, permițând părților interesate de a ataca actele întemeiate pe o lege bugetară, dar care contravenea legilor organice propriu zise și declarând neconstituțional al. final al art. 3 din legea contenciosului administrativ, prin care se sustrăgea instanțelor de contencios judecata actelor de autoritate și de gestiune ale președinților Corpurilor Legiuitoare, Curtea de Casație a înțeles să sancționeze abuzurile Administrațiunii sub orice formă s'ar ascunde. De asemenea trebue să menționăm, interpretarea judicioasă dată art. 3 din legea contenciosului administrativ, prin care se declara nesusceptibile de control judecătoresc actele de control ierarhic, tutelă administrativă, și deciziunile comisiunilor disciplinare; care articol făcea pe prof. *Rolland*, în studiul său asupra contenciosului ad-tiv român, să creadă „că nu numai actele de guvernământ se găsesc în acest caz (adică sustrase controlului judecătoresc); dar mai sunt și actele de comandament cu caracter militar, care sunt trecute printre actele de guvernământ. In afară de acestea mai sunt și *actele prevăzute la art. 3 din legea contenciosului*".... și mai departe: „In cazurile, — și am văzut sunt destul de numeroase — spune prof. *Rolland*, când tribunalele judiciare sunt incompetente, administrații nu mai au decât reclamațiuni administrative la dispoziținea lor. *Le lipsește garanția intervențiunii unui judecător*, adică a unui om chemat a constata, care este dreptul și a trage consecințele necesare" [1]). Ori aceasta nu este decât o aparență. Căci grație jurisprudenții Curții de Casațiune, care a restabilit adevăratele principii juridice, astăzi numai este nicio îndoială, că atât actele de tutelă administrativă, cât și cele de control ierarhic, când vatămă drepturile particularilor, și chiar ale autorităților descentralizate și dotate cu personalitate juridică proprie și autonomă sunt susceptibile de a fi censurate din punct de vedere al legalității lor. De asemenea și deciziunile comisiunilor disciplinare, sunt susceptibile de a fi censurate din punct de vedere al legalității lor de instanțele de contencios administrativ odată cu deciziunea sau decretul, prin care fiind aprobate, sunt, puse în aplicare. Trebue de aseme-

[1]) *L. Rolland*, Contentieux administratif roumain et Contentieux Administratif francais. Revista de drept public, 1928, pag. 273 și 278.

nea să menționăm și jurisprudența devenită constantă a Curții de Casațiune, prin care se recunoaște instanțelor de contencios dreptul de a cerceta legalitatea actelor administrative nu numai din punct de vedere formal, al îndeplinirii condițiunilor de formă și de competență, ci și din punct de vedere a materialității faptelor și a justei lor aprecieri, când existența acestor fapte constitue o condițiune de legalitate a actului respectiv. Acest drept permite instanțelor a pătrunde mai adânc în viața și practicile administrațiunii, sancționând abuzurile și ilegalitățile care se ascundeau sub masca unor condițiuni formale respectate[1]).

De asemenea trebue să menționăm și jurisprudența care a asimilat Statul, județelor și comunelor și stabilimentelor publice, permițând creditorului particular să poată utiliza art. 13 din legea contenciosului pentru a obține dela Stat realizarea creanțelor sale certe, lichide și exigibile.

Nu pot trece cu vederea de asemenea nici jurisprudența destul de recentă, prin care Inalta Curte de Casațiune, deși declară că funcționarul nestabil revocat printr'un act ilegal — necompetență sau violare de formă — nu are acțiune în contencios pentru a obține anularea actului, prin care a fost revocat, totuși îi recunoaște o acțiune în daune pe calea dreptului comun pentru prejudiciul suferit prin pierderea salariului[2]); deși până acum această jurisprudență nu a căpătat o aplicațiune practică propriu zisă, totuși din punct de vedere principial o socot de o importanță considerabilă, întru cât stabilește și recunoaște particularului un adevărat drept al acestuia la legalitatea actelor administrative, în ce privește condițiunile de forme și competență, independent de existența oricărui alt drept subiectiv; acest drept după jurisprudența Curții, este sancționat în ce privește pe funcționarul nestabil numai prin o acțiune în daune, dar care fiind *un drept* nu văd de ce nu ar putea fi sancționat și prin o anulare a actului ilegal. In asemenea condițiuni funcționarul nestabil va putea fi de sigur revocat oricând de autoritatea publică competentă și cu observarea formelor legale; dar va putea obține anularea unui act de revocare, când acesta ar fi ilegal, din cauză că autoritatea nu era competentă, sau l-a revocat fără observarea formelor, când legea ar fi prevăzut anumite forme.

In asemenea condițiuni, putem spune că din punct de vedere al proteguirii drepturilor sale subiective, individul în sistemul de contencios român găsește o instanță care să-i acorde o protecțiune efi-

[1]) *Const. M. Ionescu*, Anularea unui act de autoritate pentru greșită apreciere a faptelor. P. Rom. 1929, II. 8.

[2]) A se vedea: Cas. III, Dec. 832/1931, după divergență, *O. Duma*, Pand. Săpt., 1931, pag. 476. A. v. și cele arătate la pag. 277 și 278 a acestui studiu.

cace și sigură. Ceea ce a făcut de altfel ca în ultimile timpuri numărul proceselor de contencios administrativ să devină considerabil de mare. Din această cauză unele Curți de Apel și în deosebi Curtea de Casațiune, secțiunea a III-a, sunt foarte aglomerate, care aglomerare punându-le în situațiunea de a da termene lungi de judecată, se cauzează din această cauză o întârziere uneori destul de mare în judecarea proceselor, deși, după cum am arătat, dispozițiunile procedurale înscrise în legea contenciosului administrativ sunt inspirate din dorința de a asigura rapiditatea dării unei soluțiuni definitive procesului. In cât dacă este vorba de vre-o reformă a contenciosului administrativ, aceasta nu se impune atât din punct de vedere a organizațiunii lui teoretice, cât mai mult pentru a remedia această stare de lucruri pricinuită de aglomerarea proceselor la instanțele respective.

Din punct de vedere al *contenciosului obiectiv*, sistemul de contencios administrativ român nu a ajuns încă la un contencios de anulare ca în dreptul francez care să permită particularului, justificând numai vătămarea unor *interese directe și personale*, să stea în instanță și să ceară anularea unui act săvârșit cu nerespectarea stării de legalitate. Nu există și nu a existat în sistemul român o cale generală de atac a actelor ilegale cum este în Franța recursul în anulare pentru exces de putere la Consiliul de Stat, care de altfel nu-și are egalul său aproape în nicio țară din lume. Recursurile create în țara noastră prin diversele legi în materie de contencios, deși tindeau în definitiv la anularea actelor, nu constituiau un contencios obiectiv întru cât reclamantul trebuia să dovedească vătămarea unui drept subiectiv în persoana sa. In modul acesta legalitatea nu putea fi nu poate fi cenzurată de instanțe decât în măsura în care actele administrative vătămau drepturi subiective și erau ca atare atacate de părțile vătămate.

In ultimele timpuri s'a încercat a se crea unele recursuri cu caracter obiectiv în oarecare măsură, în sensul că reclamantul nu este nevoit să justifice vătămarea unor drepturi, ci numai a unor interese directe și personale, dintre care cel mai important este recursul la așa numitele comitete de revizuire, transformate prin actuala lege administrativă în Curți administrative. Pe calea acestui recurs nu pot însă să fie atacate, decât actele organelor administrative locale, comuna sau județul, sau în legătură cu ele. Constitue în orice caz o încercare de a se introduce și în sistemul dreptului pozitiv român un contencios obiectiv de anulațiune a cărei lipsă pare să fie din ce în ce mai simțită și a cărui introducere ar putea constitui pentru un moment singura reformă mai îndreptățită în materie de contencios administrativ.

Examinarea mai amănunțită a acestor căi speciale de recursuri, ca și a celorlalte căi speciale creiate prin diferite legi, va forma obiectul unui al doilea volum al acestei lucrări.

ANEXE

Textele legislative și constituționale relative la Contenciosul Administrativ Român

ANEXA I a

Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 Februarie 1864

CAPITOLUL I

Dispoziţiuni generale

Art. 1. — Consiliul de Stat se află pus lângă puterea executivă, spre a prepara proiectele de legi ce guvernul va avea să prezinte Adunării Elective, și regulamentele ad-tive, relative la punerea în lucrarea a legilor.

El exercită și atribuțiuni contencioase, care i se dau de legi în materie ad-tivă, și nu are atribuțiuni legislative.

Art. 2. — Consiliul de Stat, după inițiativa guvernului, cată să fie consultat asupra tuturor legilor și regulamentelor de administrațiune publică.

Art. 3. — Consiliul de Stat poate să nu fie consultat asupra proiectelor de legi relative:

1. La fixarea bugetului anual.
2. La credite suplimentare sau extraordinare.

3. La regularea definitivă a socotelilor fiecărui exercițiu.

4. La fixarea contigentului anual al armatei și la chemarea claselor sub drapel.

Art. 4. — Domnul va putea totdeauna retrage din deliberația Consiliului de Stat proiectele sau propunerile de proiecte ce i le-au trimis.

Art. 5. — Consiliul de Stat, în ordinea ierarhiei, este egal cu Curtea de Conturi și vine îndată după Curtea de Casație.

CAPITOLUL II.

Compunerea Consiliului de Stat

Art. 6. — Consiliul de Stat se află pus sub direcțiunea și președinția Domnului.

Art. 7. — El se compune:

a) Din vicepreședinte;

b) De nouă membri consilieri;

c) De un secretar general și doi secretari secundari;

d) De nouă auditori fără leafă.

Art. 8. — Miniștrii pot asista la toate lucrările Consiliului de Stat, afară numai când deliberă în materie contencioasă sau asupra unei pornite acuzații de un ministru în contra unui funcționar adtiv. Ei vor avea numai vot consultativ.

Art. 9. — Vicepreședintele, membrii, auditorii și secretarii Consiliului de Stat se numesc de Domn și se pot revoca. Revocarea Consilierilor va fi personală și motivată, se va face prin decret domnesc, în urma unui raport din partea Consiliului de Miniștri.

Art. 10. — Ceilalți impiegați ai Consiliului de Stat se numesc de Domn după recomandația Consiliului prin presidentul cabinetului de miniștri.

Art. 11. — Consiliul de Stat cată să fie compus de persoane, care, prin capacitatea și varietatea cunoștințelor lor teoretice și practice, vor prezenta trebuințele diverselor ramuri de administrațiune publică.

Membrii săi se vor alege dintre persoanele care au ocupat funcțiunile de miniștri, de agenți ai țării pe lângă puterile străine, de membrii ai comisiunii centrale, fostei Inaltei Curți sau a Curții princiare, fostei Eforii a școalelor, de membri ai Curții de Casațiune și ai Curții de Conturi, de președinți, membrii sau procurori ai Curților de Apel, de Directori de Facultăți, de Inspectori generali, de Prefecți și de Ingineri capi. Aceștia cată să aibă un serviciu

de 6 ani, cel puțin în funcțiuni ad-tive, sau judecătorești, fără a se socoti în numărul acestor ani funcțiunile cele mici ce au fost remunerate cu mai puțin de una mie lei pe lună.

Pentru persoanele care vor avea totdeodată diplome de doctori sau licențiați de drept și științe, e de ajuns justificarea unui serviciu de 4 ani, numai în arătatele ramuri, sau un exercițiu de 5 ani, a profesiunii libere de avocat, medic sau inginer.

Pot fi asemenea numiți membri ai Consiliului de Stat președinții Consiliilor generali de districte, președinții municipalităților de: București, Iași, Craiova și Galați, directorii pământeni ai Companiilor de Căi ferate și ai Băncilor publice, după un exercițiu de 5 ani.

Art. 12. — Auditorii se vor numi de Domn după o îndoită listă prezentată de Consiliul de Stat dintre tinerii care au etatea de 21 de ani cel puțin, și o diplomă într'o specialitate.

Aceștia unind pe lângă condițiunile cuprinse în art. 11 și un serviciu cu distincțiune de 4 ani cel puțin ca auditori, se vor numi cu preferință la posturile vacante de consilieri.

Art. 13. — Membrii Consiliului de Stat cată să fie români și să aibă etatea de 35 de ani cel puțin.

Art. 14. — Ei nu pot fi deputați la Adunarea electivă, și posturile lor sunt incompatibile cu orice altă funcțiune publică salariată.

Generalii armatei pot fi numiți consilieri de Stat; însă ei se vor considera ca afară de cadru, primesc numai leafa de consilieri, fără a-și pierde dreptul de vechime.

Art. 15. — La intrarea lor în funcțiune, consilierii depun jurământul în numele Domnului.

Secretarii și ceilalți împiegați jură înaintea Adunării generale a Consiliului.

Art. 16. — Vicepreședintele Consiliului de Stat va putea chema în Adunarea generală sau în adunări parțiale ale Comitetelor, pe orice persoană sau funcționari distinși prin cunoștințele lor speciale, spre a-și da opiniunea lor asupra chestiunilor ce li s'ar pune.

CAPITOLUL III

Procedura Consiliului de Stat

Art. 17. — Hotărîrile Consiliului de Stat se iau în Adunarea sa generală.

Art. 18. — Adunarea generală a Consiliului de Stat se va prezida de Domn.

în lipsa Domnului, vicepreşedintele îi va ţine locul.

Când şi vicepreşedintele va lipsi, îi va ţine locul cel mai vechiu dintre Consilieri.

Art. 19. — Consiliul de Stat nu va putea delibera, în Adunare generală dacă nu vor fi prezenţi şapte cel puţin din membrii săi, socotindu-se şi vicepreşedintele.

La caz de împărţire a voturilor, votul vicepreşedintelui va fi preponderent.

Art. 20. — Consiliul de Stat se va împărţi în trei comitete, fiecare comitet va fi compus din trei membri.

Cel mai vechiu dintre membrii fiecăruia comitet va prezida comitetul.

Art. 21. — Vicepreşedintele Comitetului de Stat va putea prezida oricare din comitete, şi în caz de înpărţire a voturilor, votul său va fi preponderent.

Art. 22. — Câte un secretar va fi alăturat pe lângă fiecare comitet.

Art. 23.. — Comitetele vor fi însărcinate cu prepararea lucrărilor şi cu instrucţiunea generală, fără însă a-şi putea da opiniunea lor în chestiuni de natură contencioasă.

Art. 24. — Propunerile sau proiectele de legi şi de regulamente se trimit de Domn sau de preşedintele Consiliului de Miniştrii către vicepreşedintele Consiliului de Stat.

Acesta împarte diferitele aceste lucrări între comitetele Consiliului, având în vedere atât egalitatea împărţirii sarcinilor, cât şi specialitatea membrilor de comitete.

Art. 25. — Toate celelalte chestiuni care intră în atribuţiunile Consiliului de Stat se trimit tot vicepreşedintelui Consiliului de Stat de către preşedintele Cabinetului Miniştrilor şi se împarte între diferitele comitete.

Art. 26. — Reclamaţiunile ardicate de particulari pentru apărarea intereselor lor, în cazurile anume determinate de legi, se pot adresa direct Consiliului de Stat dacă acei particulari au reclamat înainte la Ministerul respectiv şi n'au dobândit îndestulare în timp de 15 zile cel mult dela data primirii reclamării.

Consiliul de Stat va intra direct în examinarea unor asemenea reclamaţiuni.

Art. 27. — Secretarul fiecărui comitet va prepara lucrările ce sunt a se discuta în comitet şi va aduna elementele trebuincioase discuţiunii, mai ales pentru chestiunile contencioase.

Art. 28. — Vicepreşedintele va însărcina pe auditori cu diferitele

lucrări privitoare la comitetele sau la Adunarea generală a Consiliului.

Art. 29. — Fiecare lucrare care s'a terminat în comitet se va supune la deliberarea Adunării generale.

Un membru al comitetului va face un raport asupra lucrării şi va susţine discuţiune în Adunarea generală.

Art. 30. — Proiectele de legi şi orice alte lucrări ale Consiliului de Stat, discutate şi primite în Adunarea generală, se vor adresa miniştrilor prin vicepreşedintele Consiliului de Stat.

Art. 31. — Domnul sau preşedintele Consiliului Miniştrilor vor putea înapoia Consiliului de Stat o lucrare a sa cu noi observaţiuni, pentru ca Consiliul de Stat să-şi dea încă opinia sa.

Art. 32.—Când o lucrare a Consiliului de Stat se va adopta de puterea executivă, decretul ce se va da asupra ei va purta formula: „Auzind şi opiniunea Consiliului de Stat". Proiectele de legi, ce au a se da în deliberarea Corpului Legiuitor, vor putea asemenea purta aceeaşi formulă.

Art. 33. — In materie contencioasă, când se atinge interesul unui particular sau persoane juridice, hotărîrea Consiliului de Stat, nu închide drumul jurisdicţiunii tribunalelor ordinare, decât în cazurile care anume se vor determina de lege, sau în caz când părţile vor da înscrisă mulţumire de hotărîrea Consiliului.

Art. 34. — Asupra unei hotărîri definitive, sau asupra unei încheieri consultative a Consiliului de Stat, partea nemulţumită în materie contencioasă va putea cere în termen de 3 luni, dela comunicarea hotărîrii sau încheierii, revizuirea acelei hotărîri sau încheieri în cazurile următoare:

a) Când hotărîrea e efectul unei erori de fapt, care rezultă din actele şi documentele ce s'au prezentat;

b) Când în urma dării hotărîrii s'au descoperit noi documente care pot să schimba starea chestiunii;

c) Când prin hotărîre s'a dat mai mult decât s'a cerut;

d) Când hotărîrea s'a dat cu călcarea formelor cerute de legi şi regulamente.

Art. 35. — In materie contencioasă şi de disciplină unul din membrii Consiliului de Stat va putea fi însărcinat a face anchetă la faţa locului.

Art. 36. — Deliberaţiunile Consiliului de Stat, atât în Adunarea generală, cât şi în Comitete, nu sunt publice.

In materie, însă, contencioasă şi de disciplină deliberaţiunile în Adunarea generală sunt publice şi fiecare din părţi se va putea apăra verbal sau în scris, direct sau prin avocat.

In aceste materii comitetul va putea chema pe părți înaintea sa spre a le lua interogatoriu sau a le cere orice informațiuni.

Art. 37. — Nu vor putea pleda înaintea Consiliului de Stat, ca avocați, decât cei care pot pleda înaintea Curții de Casație.

Art. 38. — In materie contencioasă și de disciplină, Consiliul de Stat, în Adunarea generală, va putea să hotărască înainte sau după ce va asculta pe partea reclamantă sau pe apărătorul său, și mai înainte de a încheia lucrarea să ceară informațiunile trebuincioase dela miniștri sau dela ceilalți agenți administrativi.

In asemenea materii unul din membri va fi însărcinat de vicepreședinte a îndeplini în Adunarea generală funcțiune de ministru public și va lua concluziuni.

Acest membru nu va putea lua parte la vot.

Art. 39. — Vicepreședintele Consiliului de Stat va regula ordinea zilei în Adunările generale și va chema pe părți în materie contencioasă de disciplină.

Art. 40. — Chemarea părților se va face printr'o singură citație. Minoritatea își va forma în scris opiniunea sa.

Art. 41. — Toate hotărîrile Consiliului de Stat în Adunare generală sau în comitete, se vor lua după majoritatea voturilor.

Art. 42. — Un regulament interior dat în forma regulamentelor de administrațiune publică va relua mai pe larg cele relative la disciplină, la ordine și la specificarea lucrărilor pe comitete.

CAPITOLUL IV

Atribuțiunile Consiliului de Stat

Art. 43. — Consiliul de Stat, afară de misiunea ce are de a prepara proiectele de legi și de regulamente, va mai avea în special atribuțiuni relative la materii de administrațiune și atribuțiunea relativă la materia contencioasă:

A) Atribuțiuni relative la materii de administrațiune.

Art. 44. — Consiliul de Stat va putea fi consultat asupra tuturor chestiunilor administrative câte i se vor pune de Domn sau de miniștri.

Art. 45. — El va putea fi consultat mai ales:

a) Asupra redactării contractelor de arenduiri ale averilor Statului sau stabilimentelor Publice, și ale altor contracte de întreprinderi publice;

b) Asupra înțelegerilor și dificultăților ivite în aplicarea acelor contracte;

c) Asupra închirierilor sau vânzărilor obiectelor Statului;

d) Asupra regulamentelor de poliție și igienă publică;

e) Asupra conflictelor ivite între autoritățile județene, comunale sau municipale, precum și asupra conflictelor de atribuțiuni dintre autoritatea ad-tivă și cea judecătorească;

f) Asupra cererilor de extradițiune;

g) Asupra cererilor de naturalizațiune;

h) Asupra concesiunilor de drumuri ferate, de canaluri și a altor întreprinderi de lucrări publice;

i) Asupra formării stabilimentelor de utilitate publică, și în fine;

j) Asupra tuturor chestiunilor câte i se vor însemna în legi și regulamente.

Art. 46. — Consiliul de Stat va exercita un drept de disciplină asupra funcționarilor de ramure ad-tive, care i se vor deferi de Domn sau miniștri.

Art. 47. — Pedepsele disciplinare ce consiliu va putea propune vor fi mustrarea, suspendarea provizorie dela o lună până la 3, sau revocarea.

Mustrarea se va putea pronunța și fără a se asculta inculpatul.

Suspendarea provizorie și revocarea se vor propune, după ce se va asculta inculpatul, în modul prevăzut la art. 37, 38 și 39, și se vor executa după ce mai înainte se vor supune prin Ministerul respectiv la aprobarea Domnului.

Art. 48. — Consiliul, afară de pedepse disciplinare ce poate propune sau chiar fără a propune o asemenea pedeapsă, își va da opiniunea sa dacă actul imputat funcționarului este de natură a da loc la competință instanțelor judecătorești;

B) Atribuțiuni relative la materia contencioasă.

Art. 49. — Consiliul de Stat va putea judeca, ca primă sau ultimă instanță, toate cauzele de natură contencioase ad-tive ce i se vor atribui printr'o anume lege.

Art. 50. — In toate celelalte cauze în care Consiliul de Stat va fi chemt a judeca chestiuni prin care să atingă interesele unui particular, hotărîrea consiliului va avea caracterul consultativ, conform cu cele regulate la art. 34.

Art. 51. — Particularii sau și alte persoane juridice a căror interese se află vătămate prin vreo măsură ad-tivă pot reclama la Consiliul de Stat:

a) In contra hotărîrilor miniștrilor date cu exces de putere, sau cu călcarea legilor și regulamentelor în ființă;

b) In contra hotărîrilor sau actelor de executare a prefecților sau altor agenți ad-tivi, date cu călcare de legi, regulamente;

c) In contra hotărîrilor comisiunilor de lucrări publice.

Art. 52. — Particularii se pot adresa direct la Consiliul de Stat, spre a cere interpretarea unui decret, ordonanță sau regulament, dat în materii ad-tive, dacă însă cererea se referă la unul sau mai multe puncte din acel decret, ordonanță sau regulament prin care s'ar atinge un interes al altor particulari, și dacă acea cerere nu este relativă la o hotărîre a Consiliului de Stat, dată în materie contencioasă și sancționată odată de Domn.

Guvernul va putea cere asemenea interpretări când el va fi în contact de interes cu particularii.

Art. 53. — In nici unul din cazurile suscitate (art. 51 și 52) recursul înaintea Consiliului de Stat nu poate suspenda executarea hotărîrilor ad-tive, afară numai dacă comitetul la care a fost trimisă chestiunea, sau însuși guvernul va regula expres această suspendare.

Art. 54. — Hotărîrile Consiliului de Stat în materie contencioasă se citesc în public, se transcriu într'un registru special și se vor înainta Ministerului respectiv.

Art. 55. — Dacă hotărîrea este definitivă, sau dacă se dă cu mulțumirea părților, conform cu cele prevăzute la art. 34, se va executa prin Ministerul respectiv sau direct, sau prin decret domnesc.

Art. 56. — Poliția audiențelor Consiliului de Stat în materie contencioasă și de disciplină este încredințată vicepreședintelui.

Art. 57. — Membrii Consiliului de Stat pentru crimele sau delictele relative la atribuțiunile funcțiunii lor sunt justificabili înaintea Curții de Casație.

CAPITOLUL V.

Despre concedii și vacanțe

Art. 58. — In fiecare an Consiliul de Stat își însemnează, cu încuviințarea Domnului epoca vacanțelor, care nu pot trece peste 2 luni în tot cursul anului.

Art. 59. — Pentru timpul vacanțelor se va trage la sorți un comitet, compus din trei membri care va îngriji de expedierea afacerilor urgente.

Fiecare membru nu poate figura în comitetul vacanțelor mai mult decât odată la trei ani.

Art. 60.—Concediul ce nu va trece peste 8 zile se va acorda membrilor Consiliului de Stat de vicepreședinte, concediul ce va trece peste acest termen se va acorda de Domn, dacă cererea va fi sprijinită de declararea vicepreședintelui că nu va suferi serviciul.

Art. 61. — Nu se poate acorda concediu ce va trece peste 2 luni într'un an.

Când acest termen va trece, consilierul se va considera ca demisionat.

Art. 62. — Secretarii, auditorii și ceilalți impiegați își cer concediul dela vicepreședinte.

Art. 63. — Orice absență fără concediu sau fără a fi justificat printr'un certificat de boală, trage după sine pierderea remunerării pe tot timpul abenței.

Art. 64. — La finele fiecărei luni, vicepreședintele va înfățișa Domnului un extract de lucrările consiliului și de lipsele motivate sau nemotivate ale membrilor săi.

Art. 65. — La finele anului se va forma un tablou de toate lucrările Consiliului de Stat de peste an, care se va publica prin Monitorul Oficial.

ANEXA II-a

Constituția din 1 Iulie 1866.

Art. 131. — Consiliul de Stat va înceta de a exista îndată ce se va vota legea menită a prevedea autoritatea chemată de a înlocui atribuțiunile sale

ANEXA III-a

Lege pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat. Decret. din 9 Iulie 1866, prom. 12 Iulie 1866.

Art. 1. — In virtutea art. 131 din Constituțiune, Consiliul de Stat este desființat.

Art. 2. — Miniștrii prepară în Ministerele lor respective, sau prin comisiuni speciale, proiecte de legi ce au a prezenta Adunărilor, precum și regulamente de ad-țiune publică.

Art. 3. — Conflictele de atribuțiuni între autoritatea administrativă și cea judecătorească se vor decide de Curtea de Casațiune.

Art. 4. — Miniștrii, prefecții sau părțile interesate, când vor crede că o chestiune care se tratează în primă instanță înaintea unei judecătorii, este de atribuțiunea ad-tivă, vor putea cere trimeterea afacerii autorității competintă.

Dacă judecătoria va respinge cererea, sau dacă judecătoria va admite cererea, și va fi dat aplicație contra hotărîrii sale, autoritatea ad-tivă competintă va putea să se adreseze la Curtea de Casațiune pentru a cere regularea conflictului.

Termenul pentru aceasta va fi de o lună dela notificarea hotărîrii de respingere sau a actului de apel.

Art. 5. — Curtea de Casațiune, după requizițiunea procurorului general, va statua de urgență.

Art. 6. — Cererile de extradițiune care nu sunt prohibite prin Constituțiune, se vor decide în Consiliul de Miniștrii, după ce se va ordona și face o prealabilă anchetă judecătorească.

Art. 7. — Toate cauzele deferate Consiliului de Stat, că instanță superioară a Consiliurilor județene sau permanente prin art. 27 al legii rurale, se vor judeca de Curțile de Apel respective, cu recurs în casațiune pentru cauză de incompetință și de exces de putere.

Curtea de Casațiune va judeca de urgență. Termenul apelului contra hotărîrilor ziselor consilii va fi de 2 luni dela notificarea lor.

Termenele cauzelor actual pendinte la Consiliul de Stat sunt prelungite. Părțile vor fi chemte din nou de către Curțile apelative respective.

Procedura în această materie este gratuită.

Art. 8. — Celelalte afaceri de natură contencioasă, ce consiliul de Stat judecă, sau pe temeiul legii sale constitutive, sau în temeiul unei legi speciale, se vor judeca de instanțele judecătorești, după regulele ordinare.

Art. 9. — In locul consilierului de Stat ce era membru al comitetului de lichidare se va numi un consilier al Curții de Casațiune.

Art. 10. — Toate afacerile pendinte ale Consiliului de Stat, se vor deferi de către osebiții miniștri, Tribunalelor sau Curților competinte după distincțiunile legii de față.

Art. 11. — Orice dispoziții de legi anterioare, contrare legii de față, sunt și rămân abrogate.

ANEXA IV-a

Constituțiunea din 1 Iulie 1866 cu modificarea din 1884

Art. 130. — Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se poate reînființa.

Curtea de Casațiune se va rosti ca și în trecut asupra conflictelor de atribuțiuni.

Se va putea înființa o comisiune permanentă care nu va avea alte atribuțiuni decât studierea și elaborarea proiectelor de legi și regulamentelor de administrațiune publică.

ANEXA V-a

Lege pentru reorganizarea Inaltei Curți de Casație și Justiție din 1 Iulie 1905.

Art. 4, al. 9. — Secțiunea a III-a va judeca recursurile în contra hotărîrilor date în materie comercială.

Tot ea va judeca recursurile:

a) In contra deciziunilor date în materie de expropriere pentru cauză de utilitate publică;

b) In contra deciziunilor Curții de Conturi;

c) In contra deciziunilor date în materii de pensiune;

d) In contra deciziunilor comisiunilor de apel și hotărîrilor judecătorești în materie administrativă sau fiscală, precum și în materie de contravențiune la legile fiscale, la legile monopolului Statului și legea de urmărire, ori de câte ori prin legi speciale este deschisă calea recursului;

e) In contra deciziunilor date de consiliile județene sau comunale în cazul când se cere înscrierea în bugetul comunei sau județului a unei datorii certe, lichide și exigibile, recunoscută în mod legal sau constatată prin titlu executoriu.

Pentru a se obține modificarea unui buget comunal sau județean, pentru exercițiul anului financiar imediat următor, cererea de recurs va trebui să fie introdusă cel mai târziu până la 1 Februarie a anului în curs. Curtea va judeca de urgență. Prin efectul decizi-

unii, creanța va putea fi urmărită asupra tuturor veniturilor stabilimentului public;

f) In contra deciziunilor Curților de Apel prevăzute de art. 6 din legea pentru organizarea și administrarea Teatrelor în România;

g) In contra deciziunilor Curților de Apel în cazurile prevăzute de art. 10 din legea asupra numelui;

h) In contra regulamentelor și ordonațelor făcute cu călcarea legii de puterea centrală, județeană, comunală sau de alte autorități publice, în afară de actele de guvernământ;

i) Recursurile funcționarilor inamovibili numiți în mod legal, care ar fi înlocuiți, mutați sau puși în retragere în contra legii.

Funcționarul care a obținut admiterea recursului său, își păstrează până la reintegrarea în funcțiune de către autoritatea competintă gradul și salariul ce-l avusese înainte de a fi înlocuit, mutat sau pus la retragere;

j) In contra deciziunilor și ordonanțelor prefecților, primarilor și altor autorități publice prin care s'ar viola un drept patrimonial, precum și în contra refuzului acestor autorități de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept.

Acest recurs este deschis numai în contra următoarelor acte:

1. Ordonanțele date conform art. 153, din legea sanitară și 97 și 98 din legea pentru organizarea comunelor urbane.

2. Deciziunile date de prefect și de primarii comunelor urbane, de inspectorul comunal, încheierile consiliului de igienă, în cazurile prevăzute de art. 143 și 147 din legea sanitară.

3. Deciziunile date de consiliile județene sau comunale, de prefecți, primari, delegațiuni județene sau alte autorități administrative, prin care se respinge sau se admite numai în parte o cere făcută de un particular, în cazurile prevăzute de art. 54 și 96 din legea pentru organizarea comunelor urbane.

4. Deciziunile Camerelor de comerț și de industrie în cazurile prevăzute de art. 10, 52 și 60 din legea meseriilor;

5. Deciziunile ministrului de domenii date potrivit art. 7 și 16 din Codul silvic.

6. Deciziunile autorităților administrative prin care s'ar retrage unui industriaș avantajele, ce-i fuseseră acordate potrivit legii pentru încurajarea industriilor naționale.

7. Tot această secțiune judecă și conflictele de atribuțiune.

Art. 33, al. 3. — In cazurile date în competința secțiunei a III-a în afară de materiile electorale, fiscale, exproprieri și pensiuni, partea

nemulțumită de o încheiere administrativă sau de refuzul de a da curs unei cereri, poate face recurs, fie înainte fie după ce s'a adresat autorității imediat superioare.

Miniștrii și Consiliul de Miniștrii rămân competinți de a statua asupra apelurilor și recursurilor în cazurile date prin lege în competința lor.

Art. 34, punctul 7. — Cererile în casațiune în cazurile enumerate în art. 4 și date în competința sec. III-a, nu vor fi primite, decât pentru motivul de exces de putere, incompetință, denaturare a actelor și violarea legii sau a unui regulament și numai în cazul când printr'unul din actele enumerate prin acel articol s'ar viola un drept al recurentului.

In cazurile enumerate în acel articol la litera **j** cererile se pot întemeia și pe greșita apreciere a faptelor.

Art. 35, al. 5. — In cazurile date în căderea secțiunei a III-a și enumerate în art. 4, la litera **j**, Curtea admițând recursul, hotărăște ca autoritatea competintă să satisfacă cererea.

Recurentul este în drept ca cererea daunelor interese să o ducă în judecata instanțelor ordinare.

In judecarea recursurilor prevăzute de art. 4, lit. **j**, când Curtea va avea necesitatea de proceduri preparatorii, ea le va putea face prin comisiune rogatorie dată de Tribunale sau Curți de Apel, care le vor executa în complet sau prin delegațiunea unui membru.

Art. 37. — Curtea de Casațiune nu trimete pricina la alt Tribunal, Curte sau autoritate administrativă, și numai declară fără nicio putere hotărîrea judecătorească sau actul administrativ, în cazurile următoare:

a) când Casațiunea se pronunță pentru cuvântul că hotărîrea casată a condamnat pentru fapte neprevăzute de lege;

b) când desființează o hotărîre pentrucă s'a primit apelațiune sau opozițiune peste termenul legiuit;

c) când anulează hotărîri pentru contrarietate cu alte hotărîri desăvârșite și încheieri de deslușiri pentru punere în lucrare a hotărîrilor definitive, contrarii acestor hotărîri;

d) în pricini electorale, când casează hotărîrea Tribunalului care admite sau respinge înscrierea în contra prescripțiunilor legii;

e) când desființează hotărîri în materii penale prin care acuzatul a fost declarat nevinovat;

f) în cazurile date în competența s. III-a în pricinile enumerate la art. 4, lit. *h* și *i*.

Art. 41, al. 5. — In cazurile date în competența s. III-a și prevăzute de art. 4, lit. *h*, se va putea oricând face recurs în casațiune; în cazul prevăzut de lit. *i*, în termen de 30 zile dela publicarea în onitorul Oficial;

în cazurile prevăzute la lit. *j*, în termen de 20 zile dela comunicarea actului administrativ sau dela notificarea ordinului de executare;

în cazul când particularul a adresat o cerere administrațiunii, recursul se va face după expirarea unui termen de 30 zile dela înregistrarea ei de către autoritatea administrativă și în termen de 30 zile dela această dată;

în cazul prevăzut de lit. *e*, recursul se va face oricând, cu restricțiunea însă arătată în acel text.

Art. 43. — Cererea în casațiune va fi însoțită de copia hotărîrii judecătorești, a actului administrativ sau, în caz de lipsă, numai de o copie de pe suplica adresată de reclamant autorității administrativă și certificată de recurent ca conformă cu originalul adresat administrațiunii.

Cererile vor fi întovărășite de taxele prevăzute de legea timbrului și înregistrării sau de actul de sărăcie.

Curtea de Casațiune poate acorda cheltuieli de judecată părții câștigătoare.

In cazurile date în căderea s. III-a și enumerate în art. 4, la litera *e*, și următoarele, se vor cita recurentul și autoritatea administrativă a cărei deciziune se atacă.

In cazurile când această autoritate ar fi un consiliu județean, o delegațiune județeană sau consiliul de igienă, se va cita prefectul județului ca reprezentantul lor legal.

Consiliile comunale, urbane sau rurale se vor cita în persoana primarului.

In cazul arătat la litera *i*, se va cita ministerul respectiv.

Art. 48, al. 8. — Curtea de Casație judecă de urgență și cu precădere cauzele prevăzute la lit. *h*, până la *u*, de sub art. 4.

Art. 52. — După citirea petițiunii de casare, și a memoriului recurentului, părțile prigonitoare sau avocații lor pot să vorbească cerând voie dela președintele Curții.

In apelurile electorale, precum și în materiile date în căderea secția III-a și enumerate în art. 4, lit. *h* și următoarele, Curtea va examina motivele chiar în lipsa recurentului.

Hotărîrile acestea sunt fără drept de opoziție.

Art. 62. — Hotărîrea judecătorească sau actul administrativ casat se socotește ca și cum n'ar fi fost și nu mai are nicio putere.

De aceea, orice acte de asigurare sau de execuțiune, ce vor fi făcute în puterea unei asemenea hotărîri, se desființează cu totul.

Deciziunile Curții de Casațiune date în cazurile enumerate la art. 4, alin. 5, au și dânsele efect numai între prigonitoarele părți.

Administratorii, care, după o nouă cerere a părții interesată, nu vor ține socoteală de deciziunea Curții de Casațiune, vor fi și ei personal răspunzători cu daune către partea vătămată.

Art. 67. — Impricinații vor putea cere punerea în lucrare a hotărîrilor definitive date de Curțile de Apel sau de Tribunale, însă această punere în lucrare se va putea suspenda de partea potrivnică, prin asigurarea sau depunerea valorii corespunzătoare, în caz numai când va porni cererea în casațiune.

Cererea de casațiune suspendă și fără asigurare sau depunere a valorii procesului, punerea în lucrare a hotărîrilor privitoare la strămutarea de hotare și la desființarea de construcțiuni. Asemenea, în materie de revendicare sau posesie, instanța de fond a cărei hotărîre este executorie, va putea, în urma cererii părții interesate, să încuviințeze suspendarea cu cauțiune echivalentă valorii imobilului apreciat de instanță.

In materiile date în căderea secției III-a, afară de procesele comerciale și acelea arătate la litera *h*, președintele Curții de Casațiune va putea ordona suspendarea executării fără citarea părților și fără cauțiune.

Art. 74. — Toate dispozițiunile privitoare la exercițiul tutelei administrative sau la controlul ierarhic, nu sunt întru nimic atinse prin această lege.

Alin. 3. — Actele administrative date înainte de 1 Septemvrie 1905, și încă neexecutate definitiv, vor putea fi atacate cu recurs în termen de 2 luni dela punerea în aplicare a prezentei legi.

ANEXA VI-a

Legea Curții de Casație din 25 Martie 1910.

Art. 72. — Recursurile privitoare la pricini de contencios administrativ, pendinte înaintea secțiunii a III-a a Curții de Casațiune, în momentul punerii acestei legi în aplicare, vor fi judecate conform legii în vigoare în momentul introducerii lor.

Art. 74. — Pricinile dintre particulari și Stat, județe, comune sau alte autorități publice, pentru vătămarea drepturilor particularilor din acte administrative de autoritate, venite înaintea instanțelor judecătorești, conform principiilor generale ale dreptului, se vor judeca de urgență și cu precădere asupra tuturor celorlalte afaceri.

Tribunalele de județe vor judeca asemenea pricini în ședințe publice și cu completul de cel puțin 2 judecători.

Termenul de apel în asemenea afaceri va fi de 15 zile dela pronunțarea hotărîrii atacate.

Termenul de recurs va fi de 15 zile dela pronunțarea deciziunii atacate.

Instanța de fond care a pronunțat hotărîrea atacată, e datoare să redacteze hotărîrea cel mai târziu până la a 5-a zi dela pronunțare.

Recursul în casațiune e de drept suspensiv de executare fără nicio cauțiune.

Art. 75. — Plata creanțelor certe, lichide și exigibile, recunoscute în mod legal sau constatate prin titlu executoriu, în contra județelor, comunelor sau stabilimentelor publice și neînscrise în bugetul anului financiar, imediat următor epocii exigibilității lor, va putea fi urmărite asupra tuturor veniturilor județului, comunei sau stabilimentului public debitor.

ANEXA VII-a

Lege pentru Curtea de Casație și Justiție din 17 Februarie 1912

Art. 5, § 3. — Secțiunea III-a va judeca recursurile

a) In contra hotărîrilor date în materie comercială, precum și în contra hotărîrilor arbitrilor în asemenea materii;

b) In contra deciziunilor Curții de Conturi;

c) In contra deciziunilor date în materie de expropriere pentru cauză de utilitate publică;

d) In contra deciziunilor date în materii de pensiuni;

e) In contra deciziunilor Comisiunilor de apel și hotărîrilor judecătorești în materie administrativă sau fiscală, precum și în materie de contravențiuni la legile fiscale, la legile monopolurilor Sta-

tului și la legea de urmărire, ori de câte ori prin legi speciale, este deschisă calea recursului în casațiune.

La facerea recensământului general primul-președinte va repartiza la secțiunile II și III, în mod egal, judecarea recursurilor în contra deciziunilor fiscale.

Tot această secțiune va judeca:

f) Recursurile acelor care s'ar pretinde vătămați în drepturile lor, printr'un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legii, precum și recursurile în contra refuzului autorităților administrative de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept.

Se exceptă:

1. Actele de guvernământ, adică măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța Statului, internă sau externă, sau la alte cerințe de ordine superioară, cum ar fi: declararea stării de asediu, faptele de război, care ar rezulta dintr'o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, executarea și interpretarea tratatelor și convențiunilor diplomatice cu Statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizotiilor, inundațiilor, foametei, turburărilor interne, extrădarea străinilor, expulzarea lor și altele de aceeași natură.

Cu toate acestea, deciziunea de expulzare va putea fi atacată cu recurs, dar numai pentru eroarea asupra calității de străin.

2. Actele privitoare la exercițiul tutelei administrative și la controlul ierarhic.

g) Recursurile militarilor împotriva actelor autorităților militare superioare, însă numai în privința decretelor de punere la retragere și numai pentru quantumul pensiunii.

Curtea de Casațiune admițând recursul, va acorda recurentului pensiunea gradului său, socotindu-l că ar fi îndeplinit maximul de ani de serviciu, fără ca prin aceasta să i se închidă și dreptul de daune conform art. 33;

h) Recursurile în contra refuzului județelor, comunelor sau altor stabilimente publice de a înscrie în bugetele lor o datorie constatată prin titlu executoriu.

Pentru a obține modificarea unui buget comunal sau județean, pentru exercițiul anului financiar imediat următor, cererea de recurs va trebui să fie introdusă cel mai târziu până la 1 Februarie a anului în curs.

Prin efectul deciziunii creanța va putea fi urmărită asupra veniturilor Stabilimentului public;

i) In contra deciziunilor Curților de Apel, în cazurile prevăzute de art. 15 din legea pentru organizarea și administrarea Teatrelor din România, precum și în cazurile prevăzute de art. 10 din legea asupra numelui;

j) Tot această secțiune va judeca și conflictele de atribuțiuni. (Legea din 1912).

Art. 31. — Curtea de Casațiune judecă în această calitate cererile în casațiune pornite:

a) In contra hotărîrilor tribunalelor de prima instanță nesupuse la apelațiune și în contra hotărîrilor desăvârșite, pronunțate de instanțele de apel.

Partea vătămată printr'un act administrativ de autoritate, sau prin refuzul administrațiunii de a da curs unei cereri legale, se va putea adresa autorității administrative superioare, potrivit legilor speciale, ori de câte ori va avea interes.

Recursul pe cale contencioasă înaintea Curții de Casațiune se va putea face fie înainte, fie după exercitarea recursului ierarhic.

Recursul în casațiune nu împiedecă autoritățile administrative superioare de a statua asupra apelurilor și recursurilor în cazurile date prin lege în competința lor.

Art. 32, punct. 7. — Cererile în casațiune în cazurile enumerate în art. 5, § 3, lit. *f*, *g* și *h*, și date în competința secției a III-a vor fi primite pentru motivul de exces de putere, incompetență, denaturarea a actelor, violare a legii sau a unui regulament și greșită apreciațiune a faptelor și numai în cazul când prin unul din actele enumerate prin acel articol s'ar viola un drept al recurentului. (Legea din 1912).

Art. 33, alin. 4. — In recursurile electorale, Curtea, casând, va statua definitiv și asupra fondului.

In judecarea recursurilor date în cădereae secțiunii a III-a și prevăzute de art. 5, § 3, lit. *f*, când Curtea va avea necesitate de proceduri preparatorii, ea le va putea face prin comisiuni rogatorii date la Tribunale și Curți de Apel, sau prin delegațiunea unui membru.

Daunele interese care ar putea isvorî din asemenea acte sau fapte, se vor cere de către cei interesați dela Curtea de Apel în circumscripția căreia s'a îndeplinit actul administrativ atacat, oricare ar fi valoarea acestor daune. Aceste cereri se vor judeca de urgență și cu precădere.

In contra acestor deciziuni partea nemulțumită va avea drept de recurs în casațiune, în termenul și formele ordinare. (Legea din 1912).

Art. 35, alin. 7. — Tribunalele ordinare nu se pot pronunța asu-

pra ilegalității unui act administrativ de autoritate, decât pe cale de excepție. (Legea din 1912).

Art. 39, alin. 5. — In cazurile date în competența secțiunii a III-a și prevăzute de art. 5, § 3, lit. *f*, se va putea oricând face recurs în casațiune; în cazul de înlocuire, mutare sau punere la retragere în contra legii a funcționarilor inamovibili legal numiți, în termen de 30 de zile libere dela publicarea în Monitorul Oficial; în cazul când particularul a adresat o cerere administrațiunii, recursul se va face după expirarea unui termen de 30 zile dela înregistrarea cererii de către autoritatea administrativă sau dela notificarea ei prin portărei, și în termen de 30 zile libere dela această dată; în cazul prevăzut de lit. *h*, se va face oricând, cu restricțiunea arătată însă în acel text. (Legea din 1912).

Art. 41, al. 3. — Recursurile făcute în conformitate cu art. 5, § 3, lit. *f* și *g*, vor fi făcute pe timbru și cu taxele cerute de art. 22, Nr. 1, din Legea timbrului și înregistrării din 24 Februarie 1906.

In cazurile date în căderea secțiunii a III-a prevăzute în art. 5, § 3, lit. *f* și următoarele, se vor cita recurentul și autoritatea administrativă a cărei deciziune se atacă.

In cazurile când această autoritate ar fi un Consiliu județean sau o delegațiunee județeană, se va cita prefectul județului ca reprezentant legal.

Consiliile comunale urbane sau rurale se vor cita în persoana primarului.

In toate aceste cazuri procedura se va îndeplini personal de șeful portăreilor sau de acela care-i ține locul. (Legea din 1912).

Art. 63, al. 5. — Curtea de Casațiune, admițând recursul în contra unui act administrativ de autoritate, nu anulează acest act, arată numai că actul este ilegal față de recurent și invită autoritatea administrativă să satisfacă cererea să desființeze sau să modifice actul.

Deciziunea Curții se comunică, prin capul portăreilor sau prin acela care-i ține locul, administrațiunii, personal capului acelei administrațiuni, precum și personal fiecărui consilier județean sau comunal, în caz când actul emană dela asemenea consilii și, dacă în interval de 30 de zile dela comunicare nu se dă nici o urmare deciziunii, Curtea, după cererea recurentului, prin simpla petiție și fără taxe de recurs, va cita de urgență în camera de consiliu pe recurent și pe administrație și va condamna administrațiunea ca să plătească recurentului daune în cel puțin 200 lei de fiecare zi de întârziere, cu începere dela expirarea celor 30 de zile arătate mai sus.

Aceste daune vor fi cu titlul definitiv și nu vor putea fi reduse.

Administrațiunea care ar plăti asemenea daune are recurs pentru întreaga sumă în contra administratorului sau consilierilor recalcitranți. Administratorii care cad sub legea responsabilității ministeriale nu vor putea fi urmăriți decât în conformitate cu acea lege.

Administratorul nu răspunde de daune decât pentru intervalul în care a exercitat funcțiunea.

In caz de încetare de funcțiune, deciziunea se va comunica noului administrator, care va avea 30 de zile pentru a executa deciziunea. După trecerea acestui termen capul administrațiunii va rămâne răspunzător către administrație, conform prescripțiunilor de mai sus.

Funcționarul inamovibil sau stabil numit în mod legal care ar fi înlocuit, mutat sau pus la retragere în contra legii, obținând admiterea recursului său, păstrează până la reintegrare în funcțiune de către autoritatea competentă leafa, gradul și vechimea ce avea înainte de a fi înlocuit, mutat sau pus la retragere.

Daunele curg dela termenul sus menționat, atât în cazul când funcționarului inamovibil, înlocuit, mutat sau pus la retragere în mod ilegal i se refuză leafa, cât și atunci când la prima vacanță el nu ar fi reintegrat în funcțiunea ce a ocupat. In acest din urmă caz, daunele vor curge din ziua când în funcțiunea devenită vacantă a fost numit un altul decât recurentul.

Deciziunile Curții de Casațiune date în materia administrativă au și dânsele efect numai între prigonitoarele părți. (Legea din 1912).

Art. 68. — Impricinații vor putea cere punerea în lucrare a hotărîrilor definitive date de Curțile de apel sau de Tribunale, însă această punere în lucrare se va putea suspenda de partea potrivnică prin asigurarea sau depunerea valorii corespunzătoare, în caz numai când va porni cererea în casațiune.

Cererea de casațiune suspendă și fără asigurare sau depunere a valorii procesului punerea în lucrare a hotărîrilor privitoare la strămutarea de hotare și la desființarea de construcțiuni. Asemenea în materie de revendicare sau posesie, instanța de fond a cărei hotărîre este executorie, va putea, în urma cererii părții interesate, să încuviințeze suspendarea cu cauțiune echivalentă valorii imobilului apreciată de instanță.

In materiile date în căderea secției a III-a și arătate la art. 5, § 3, lit. *f*, cererea de casațiune suspendă fără nicio garanție executarea actului administrativ privitor la desființarea de construcțiuni.

In toate celelalte cazuri președintele Curții de Casațiune, în urma citării părților în camera de consiliu, va putea ordona suspendarea executării actului atacat, cu sau fără cauțiune. (Legea din 1912).

ANEXA VIII-a

Constituțiunea nouă din 29 Martie 1923

Art. 99. — Or ce parte vătămată de un decret sau o dispoziție semnată sau contrasemnată de un ministru care violează un text expres al constituțiunii sau al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri bănești pentru prejudiciul cauzat.

Fie în cursul judecății, fie după pronunțarea hotărîrii, ministrul poate fi chemat, după cererea Statului în urma votului unuia din corpurile legiuitoare, înaintea instanțelor ordinare, la răspunderea civilă pentru dauna pretinsă sau suferită de Stat.

Actul ilegal al ministrului nu descarcă de răspundere solidară pe funcționarul care a contrasemnat decât în cazul când acesta a atras atenția ministrului, în scris.

Art. 107. — Autorități speciale de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ, nu se pot înființa.

Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale.

Cel vătămat în drepturile sale, fie printr'un act administrativ de autoritate, fie printr'un act de gestiune făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor, fie prin rea voință a autorităților de a rezolva cererea privitoare la un drept poate face cerere la instanțele judecătorești pentru recunoașterea dreptului său.

Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubire, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat.

Puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ, precum și actele de comandament cu caracter militar.

Art. 128. — Constituția de față nu poate fi suspendată nici în total, nici în parte.

In caz de pericol de Stat se poate prin lege institui stare de asediu generală sau parțială.

ANEXA IX-a

Lege pentru contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1925

Art. 1. — Oricine se pretinde vătămat în drepturile sale printr'un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor, sau prin reaua voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept, poate face cerere pentru recunoașterea dreptului său la instanțele judecătorești competinte, arătate mai jos.

Art. 2. — Puterea judecătorească n'are cădere de a judeca actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar.

In actele de guvernământ se cuprind toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța Statului internă sau externă sau la alte cerințî de ordine superioară, cum ar fi: declararea stării de asediu, faptele de război care ar rezulta dintr'o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, toate actele de comandament cu caracter militar, executarea și interpretarea tratatelor și convențiunilor diplomatice cu Statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizotiilor, inundațiilor, foametei, turburărilor interne, naturalizarea, actele prin care se disolvă persoanele juridice sau li se interzice funcționarea conform legii speciale, extrădarea străinilor și altele de aceeași natură.

Deciziunile de expulzare a străinilor vor putea fi atacate în justiție numai pentru eroare asupra calității de străin.

Art. 3. — De asemenea nu pot fi atacate pe cale judecătorească:

a) Actele privitoare la exercițiul tutelei administrative și controlul ierarhic;

b) Deciziunile date de consiliile disciplinare și declarate de statutul funcționarilor sau alte legi definitive și executorii.

Actele autorității militare nu vor putea fi atacate decât în privința decretelor de punere în retragere și numai pentru quantumul pensiunii.

Actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale președintelui Senatului și ale președintelui Adunării Deputaților sunt supuse controlului exclusiv al Adunării plenare, a corpului legislativ ce presidează.

Art. 4. — Cererile întemeiate pe art. 99 și 107 din Constituțiune și art. 1 de mai sus vor fi introduse înaintea Curții de Apel în circumscripția căruia reclamantul își are domiciliul.

Aceste cereri se vor putea face oricând. In cazul de înlocuire, mutare sau punere la retragere în contra legii a funcționarilor inamovibili legal numiți, cererile se vor face în termen de 30 zile libere dela publicarea lor în Monitorul Oficial; In cazul când particularul a adresat o cerere administrațiunii, cererea în justiție se va face după expirarea unui termen de 30 zile dela înregistrare de către autoritatea administrativă sau dela notificarea ei prin portărei, și în termen de 30 zile libere dela această dată.

Art. 5. — Cererile vor fi făcute pe timbru și cu taxele cerute de lege pentru acțiunile de drept comun. La cerere se va anexa actul ad-tiv atacat, ori copie de pe cererea adresată de reclamant autorităților administrative și certificată de parte ca conformă cu originalul.

Se vor cita în cauză reclamantul și autoritatea ad-tivă a cărei deciziune se atacă.

In cazurile când această autoritate va fi un consiliu județean sau o delegațiune județeană, se va cita prefectul județului ca reprezentant legal. Consiliile comunale, urbane sau rurale se vor cita în persoana primarului.

In toate aceste cazuri procedura se va îndeplini personal de șeful portăreilor sau de acela care-i ține locul.

Art. 6. — Curtea de Apel învestită cu asemenea cereri judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubiri, fie contra autorității ad-tive chemată în judecată, fie contra funcționarului vinovat.

Art. 7. — Dacă justiția obligă autoritatea ad-tivă să satisfacă cererea, să desființeze sau să modifice actul, deciziunea dată se va comunica de partea interesată prin portărei ad-țiunii, capului acelei ad-țiuni sau reprezentantului consiliului respectiv, cum ar fi președintele lor când actul emană dela asemenea consilii, și dacă în interval de 15 zile dela comunicare nu se dă nicio urmare deciziunii instanței care a judecat, după cererea reclamantului, printr'o simplă cerere, fără nicio taxă, va cita de urgență în camera de consiliu pe reclamant și pe ad-ție și va condamna ad-ția ca să plătească reclamantului daune de cel puțin 500 lei de fiecare zi de întârziere. cu începere dela expirarea celor 15 zile arătate mai sus.

Aceste daune vor fi cu titlu definitiv și nu vor putea fi reduse.

Ad-țiunea care ar plăti asemenea daune are recurs pentru întreaga sumă în contra administratorului sau consilierilor recalcitranți. Administratorii care cad sub legea responsabilității ministe-

riale nu vor putea fi urmăriți decât în conformitate cu art. 99 din Constituție.

Ad-torul nu răspunde de daune decât pentru intervalul în care a exercitat funcțiunea.

In caz de încetare de funcțiune deciziunea se va comunica noului administrator, care va avea 15 zile pentru a executa deciziunea. După trecerea acestui termen capul ad-țiunii va rămâne răspunzător către ad-ție, conform prescripțiilor de mai sus.

Art. 8. — Funcționarul inamovibil sau stabil numit în mod legal, care ar fi înlocuit, mutat sau pus la retragere în contra legii, obținând admiterea cererii sale, păstrează, până la reintegrarea în funcțiune de către autoritatea competentă, leafa, gradul și vechimea ce avea înainte de a fi înlocuit, mutat sau pus la retragere.

Daunele curg dela termenul susmenționat, atât în cazul când funcționarului inamovibil, înlocuit, mutat sau pus la retragere în mod ilegal, i se refuză leafa, cât și atunci când la prima vacanță el n'ar fi reintegrat în funcțiunea ce a ocupat.

In acest din urmă caz daunele vor curge din ziua când în funcțiunea devenită vacantă a fost numit un altul decât reclamantul.

Art. 9. — Curtea de Apel va judeca asemenea cereri în ședință publică, de urgență și cu precădere asupra tuturor celorlalte afaceri și în complet de 3. Ea este obligată să redacteze deciziunile date în această materie cel mai târziu în 5 zile dela pronunțare.

Art. 10. — Când Curtea are nevoie pentru rezolvarea cererii de lucrările ad-țiunii chemată în judecată, aceasta va fi datoare a comunica de urgență Curții întreg dosarul afacerii cu toate actele și corespondențele în original.

Instanța va putea pronunța în contra administratorului care refuză comunicarea dosarului daune pentru fiecare zi de întârziere dela data ce ea va fixa prin osebită deciziune.

Art. 11. — Deciziunea Curții de Apel este supusă recursului la Curtea de Casație în termen de 15 zile dela comunicare [1]).

Recursul va trebui să fie motivat prin însuși petiția de recurs sau printr'o petiție deosebită, depusă înăuntrul termenului de recurs, socotit numai dela comunicare.

Recursul în casație este de drept suspensiv de executare fără nicio cauțiune.

Art. 12. — Curtea de Casație va judeca de urgență și cu precădere asupra oricărei alte afaceri.

---

[1]) Acest termen a fost prelungit la 30 zile libere de art. 33 din legea Curții de Casație, modificată la 31 Martie 1932.

Curtea admițând recursul va judeca afacerea în fond, putând statua chiar și asupra cererii de despăgubiri.

In caz când Curtea va avea nevoie de proceduri preparatorii și probatorii, ea le va putea face prin comisiuni rogatorii către Curtea de Apel care a judecat sau prin delegațiunea unui membru al ei.

Art. 13. — Plata creanțelor certe, lichide și exigibile recunoscute în mod legal sau constatate prin titluri executorii, în contra județelor, comunelor sau stabilimentelor publice și neînscrise în bugetul anului financiar imediat următor epocii exigibilității lor, va putea fi urmărită asupra tuturor veniturilor județului, comunei sau stabilimentului public debitor [1]).

Art. 14. — Cererile în justiție, vizate prin legea de față, vor putea fi îndreptate nu numai în contra ad-țiunii respective, dar încă în mod solidar și personal în contra ad-torilor care au semnat actul în cazul când aceste cereri au de obiect plata unor despăgubiri pentru prejudicii cauzate sau daune pentru întârziere.

Ad-torii dați în judecată vor putea chema în garanție pe superiorii ierarhici dela care au primit ordin scris de a semna actul.

Art. 15. — Recursurile privitoare la pricini de contencios ad-tiv pendinte înaintea Curții de Casațiune în momentul punerii acestei legi în aplicare, vor continua a fi judecate conform procedurii legii în vigoare în momentul introducerii lor.

---

[1]) Acest text este modificat de art. 60 din legea pentru perceperea și urmărirea veniturilor publice dela 5 Mai 1934.

BIBLIOGRAFIE

I. Tratate, manuale, monografii

Alcindor L., Nullités des actes administratifs, Paris 1912.

Alibert R., Le contrôle juridictionnel de l'Administration, Paris, 1926.

Appleton J., Le contentieux administratif, Paris, 1927.

Alexianu G., Curs de drept constituțional, București, 1930.

Andréadès Stratis, Le contentieux administratif des Etats modernes, Paris, 1934.

Antoniu Amira, Daunele cominatorii, București, 1936.

Berthélemy H., *Traité* de droit administratif, Paris, 1926, ed. XI.

Bielsa Rafael, Ideas Generales sobre lo Contencioso Administrativo, Buenos Aires, 1936.

Bonnard Roger, Précis de droit administratif, II-ème edition, 1935, Paris.

Bonnard Roger, Le contrôle juridictionnel de l'Administration, Paris, 1934.

Borsi Umberto, La giustizia amministrativa, ed. IV, Padova, 1934.

Botiș Emil, Le contentieux administratif des travaux publics d'après la legislation et la jurisprudence, Paris, 1934.

Daşcovici N., Revocabilitatea și nulitatea actelor judiciare, administrative și politice, București, 1919.

Daşcovici N., Evoluzione del Contenzioso amministrativo rumeno, Milano, 1931.

Degrea Alex., Scrieri juridice, vol. III, pag. 535.

Duguit Leon, Traité de droit constitutionnel, II-ème édition, Paris, 1921—1925.

Duez Paul, La responsabilité de la Puissance publique, Paris, 1927.

Duez Paul, Les actes de gouvernement, Paris, 1935.

Dareste Pierre, Les voies de recours contre les actes de la Puissance publique, Paris, 1914.

Fleiner Fritz, Les principes généraux du droit administratif allemand, traduction, de Ch. Eisenmann, Paris, 1933.

Fayolle Marguerite Marie, La force exécutoire des décisions de justice à l'encontre des Administrations publiques, Nancy, 1926.

Hauriou M., Précis de droit administratif, 11-ème Ed. Paris, 1927.

Iorgulescu Mihail, Contenciosul actelor administrative de autoritate, București, 1928.

Jèze Gaston, Les principes généraux du droit administratif, III-ème éd. Paris.
tom. I, Technique juridique, 1925.
tom. II, La notion de service public, 1930.
tom. III, Fonctionnement des services publics, 1926.
tom. IV, Théorie générale des contrats de l'Administration, 1934.
tom. V et VI, Contrats administratifs, 1936.

Kellershohn M., Des effets de l'annulation pour excès de pouvoir, Paris, 1915.

Laferrière, Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux, II-ème éd., 1896.

Negulescu Paul, Raportul prezentat Camerei, la proiectul de lege, pentru reorganizarea Curții de Casație, din 1905, București, 1905.

Negulescu Paul, Tratat de drept administrativ, ediția IV, tom. I, București 1934.

Onișor Victor, Tratat de drept administrativ român, ed. II, 1930, București.

Petrescu A. George, Evoluțiunea Jurisprudențială a Contenciosului administrativ român, R.-Vâlcea, 1932.

Praunegger Egon Dr., Das österreichische Vervaltungsverfahren, 1925, Graz.

Ranelleti Oreste, Le guarentegie della giustizia nella publica amministrazione, IV ed., Milano, 1934.

Rarincescu C., Decretele-legi și dreptul de necesitate, București, 1924.

Rolland L., Précis de droit administratif, Paris, éd. II, 1928.

Silvian Alex., Regulamentul administrativ, 1934, București.

Thiers André, Administrateurs et administrés, 1919, Paris.

Teodorescu Anibal, Tratat de drept administrativ, ediția III, vol. I, 1929; vol. II, 1935, București.

Vermeulen Jean, Statutul funcționarilor publici, București, 1933.

Vermeulen J., Reorganizarea contenciosului ad-tiv român, București, 1936.

Vitta Cino, Diritto amministrativo, Torino, tom., I, 1933.

Waline Marcel, Manuel élémentaire de droit administratif, Paris, 1936.

Waline Marcel, La notion judiciaire de l'excès de pouvoirs, 1926, Paris.

Ussing J., Le contentieux administratif et la juridiction administratif, Copenhague 1902.

II. Coduri și legi adnotate

Constituțiunea Română din 1923, adnotată de *Al. Lascarov-Moldovanu* și *S. Ionescu,* București, 1925.

Codul Administrativ, de *Paul Negulescu, G. Alexianu* și *Romulus Boilă,* 1930.

Legea pentru Contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1925, adnotată, de *C. Hamangiu, G. Iuliu* și *R. Hutschneker,* București, 1930.

Legea pentru Contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1925, publicată și adnotată de *G. Alexianu,* București.

Legea pentru Curtea de Casațiune și Justiție din 17 Februarie 1912, Edițiune oficială, 1912, cu expunerea de motive, lucrările preparatorii și desbaterile parlamentare.

III. Articole de reviste, studii, adnotări etc.

Arangio Ruiz G., La justice administrative en Italie, Rev. drept public, 1929, p. 32.

Alexandrescu Traian, Daunele cominatorii, Pand. Rom., 1933, I, 155.

Alexianu Gh., Acțiunea în daune după dreptul comun, P. Române, 1934, I, 33.

Alexandrescu P.-Roman, Jurisdicțiunile speciale administrative, Revista drept public, 1935, p. 298.

Alexandrescu P.-Roman, Tratatele internaționale ca acte de guvernământ, Rev. drept public, 1931.

Benișache Remus, Actele administrative de autoritate și actele jurisdicționale, Pand. Rom., 1935, I, 34.

Cristescu Gh., Les actes de commandement à caractère militaire, Melanges Negulesco, 1935, p. 181.

Duguit Leon, Limitation du pouvoir d'annulation d'office des décisions administratives, Revistă de drept public, 1927, pag. 218.

Delbez L., La revocation des actes administratifs, Revue droit public, 1928, p. 463.

Dumitrescu D. G., Acte administrative de autoritate și acte administrative cu caracter jurisdicțional, Pand. Rom., 1934, I, 141.

Enăchescu M., Suspendarea actelor administrative de autoritate, Pand. Rom., 1935, II, 170.

Gruia I., Puterea discreționară în funcțiunile Statului, Pand. Săpt., 1934, pag. 487.

Gruia I., De la non retroactivité des actes ad-tifs, Melanges Negulesco, 1934, p. 341.

Hauriou M., Limitation du pouvoir d'annulation d'office des décisions administratives, Revistă de drept public, 1927, pag. 204.

Hernritt R., La nouvelle procedure administrative autrichienne, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1932, pag. 251.

Ionescu M. Const., Anularea unui act de autoritate pentru greșită apreciere a faptelor, P. Rom., 1929, II, 8.

Iuliu Gh., Autoritatea lucrului judecat în contencios administrativ, Pand. Rom., 1936, I, 40.

Iuliu G., Responsabilitatea Statului, Pand. Rom., 1932, I, 28.

Laferrière J., Le recours contre le silence de l'Administration, Revista drept public, 1930, pag. 297.

Lampuè Pierre, Le régime roumain du contentieux administratif (Imprimeries Berger-Levrault, Nancy, Paris), 1928.

Macovescu D. Gen., Actele de comandament cu caracter militar, Revistă de drept public, 1930, pag. 114.

Manolache Gen., Actele de comandament cu caracter militar „România Militară", 1933, Iunie pag. 36.

Mestre Achille, Recherches sur l'exception d'illégalité, Revistă de drept public, 1929, pag. 5.

Negulescu Paul, Les actes de gouvernement, Revistă de drept public, 1926, pag. 518.

Perieţeanu Gr. I., Dreptul de opţiune al celor vătămaţi, printr'un act administrativ de autoritate între acţiunea în daune după legea Contenciosului administrativ şi acţiunea în despăgubiri, conform dreptului comun, Curierul Judiciar, 1933, pag. 2.

Peter Iulian, Tutela administrativă, Pand. Rom., 1934/IV/81.

Petit Eug., Daunele cominatorii, conform art. 8, legea contenciosului. Rep. Jur. Adm. 1933, p. 26.

Popescu P., Contenciosul după Constituţia dela 1923, Curierul Judiciar, 1923, Nr. 21.

Popescu P., Competenţa instanţelor de contencios în privinţa actelor de gestiune, Pand. Rom., 1934, I, 46.

Popescu P., Acţiunea în daune după dreptul comun, Pand. Rom., 1935, III, 161 şi 1935, II, 38.

Poulopol E., La Justice administrative roumaine, Extrait du Bulletin de la Société de législation comparée, 1931, Paris.

Popovici Victor, Responsabilitatea Statului, P. Rom., 1933, I, 90.

Rarincescu C., Reforma Contenciosului administrativ român, în Vol. Reforma administrativă, publicată de Institutul de Ştiinţe administrative, 1929.

Rarincescu C., La revocation des actes administratifs, Melanges Negulesco, Bucarest, 1935.

Rolland L., Le contentieux administratif français et le contentieux ad-tif roumain, Revistă de drept public, 1929.

Silvian Al., Problema titlului executoriu în urmărirea creanţelor, Rev. drept public, 1935, pag. 324.

Rosetti-Bălănescu I., Responsabilitatea Statului în calitate de comitent, P. Rom., 1929, I, 149.

Strihan Petre, Comisiunile disciplinare, P. Rom., 1933, I, 36.

Teodorescu Anibal, Un plan de reformă a Contenciosului administrativ, Buletinul Secţiunii Juridice a Asociaţiunii pentru Ştiinţe şi reformă socială, Bucureşti, 1920, pag. 20.

Tarangul Erast Diti, Puterea discreţionară a ad-ţiunei, Rev. dr. public, 1936, p. 159.

Teodorescu An., Intrebuinţarea prin analogie a regulelor de drept comun în dreptul administrativ, Revistă drept public, 1929, pag. 428.

Teodorescu Anibal, La responsabilité de la Puissance publique, Melanges Negulescu, 1935, pag. 751.

Teodorescu Anibal, Suspendarea provizorie a actelor ad-tive de autoritate, Rep. Jur. Adm., 1936, p. 2500.

Teodorescu I. Ion, L'autorité de la chose jugée, dans le système de la loi roumaine du 1925, relative au contentieux ad-tif, Melanges Negulesco, 1935, pag. 769.

Vermeulen Jean, Suspendarea actelor ad-tive de autoritate, P. Rom., 1935/II/166 şi Rep. Jur. Adm., 1935, pag. 1671.

Vasiliu C., Actele de guvernământ cu dreptul român, Pand. Rom., 1929, I, 71.

Volanschi D., Prim-Preşedinte Curtea de Casaţie, Discurs la deschiderea anului judecătoresc 1936; Pand. Rom. 1936, I, p. 44, notă.

Vântu I., Extensiunea puterei regulamentare, Melanges Negulesco, 1936.

IV. Reviste periodice etc.

(Prescurtări)

Revue du droit public et de la Science Politiques, Paris.
Dreptul = Dreptul.
Rev. dr. pub. = Revista de drept public.
P. Rom. = Pandectele Române = P. R.
Pan. Săpt. = P. S. = Pandectele Săptămânale.
Jur. Rom. = Jurisprudența Română.
Jur. Gen. = Jurisprudența Generală.
B. Cas. = Buletinul Curții de Casațiune.
B. C. Ap. = Buletinul Curților de Apel.
Rep. Jur. Adm. = Repertoriu de jurisprudență administrativă.
Curierul Jud. = Curierul Judiciar.

TABLA ALFABETICĂ A MATERIILOR [1])

Cifrele indică pagina, — Cifrele notate cu * indică locul unde materia este tratată mai desvoltat

Act administrativ, 22, 108, 113, 143*, 144, 254.
— preparator, 124, 128, 132, 165, 249*.
— cu caracter unilateral, 122, 146*, 152, 211, 262.
— cu caracter contractual, 120, 135, 145*, 152, 200, 214 (V. și Contract. adm.).
— cu caracter jurisdicțional, 30*, 44, 108, 119, 259, 335.
— de autoritate, 58, 81, 141, 146*, 159, 172, 185, 244* (V. și Act adm. cu caracter unilateral).
— de gestiune, 58, 81, 141, 147*, 159, 175, 185, 200, 245 (V. și Act adm. cu caracter contractual).
— complex (V. Operațiune administrativă).
Act colectiv, 133.
Act de comandament cu caracter militar, 101, 158, 302, 309*.
Act-condițiune, 15, 18, 22, 123, 144, 145, 246.
Act de guvernământ, 90, 94, 101, 158, 286*.
Act juridic, 15.
Act jurisdicțional, 22, 25*, 108, 114.
— posibilitatea acțiunii în cont-adm. contra unui, 258.
Act legislativ, noțiune, 22.
— acțiune în cont. adm. contra unui, 255.
Act-regulă, 15, 18, 22, 144, 246.

1) Această tablă de materii alfabetică a fost alcătuită de d-l *Romulus G. T. Ionescu,* doctor în drept al Universității din București, căruia îi aduc mulțumirile mele. De asemenea mulțumesc și pe această cale d-lui *Alexandru Silvian,* doctor în drept, dela Universitatea din București, pentru prețiosul concurs ce mi-a dat la strângerea materialului jurisprudențial.

Act subiectiv, 15, 18, 22, 122, 144, 346.
Acțiune corporativă, în materie de cont. adm., 142, 238, 240.
Acțiune în daune, 41, 90, 158, 167, 179, 217, 248 (V. și Despăgubire).
— contra actelor de guvernământ, 289, 293.
Acțiune din oficiu (V. Execuție prealabilă).
Acțiune populară, 242.
Administrație comunală și județeană, — acțiune în cont. contra actelor, organelor de..., 43, 140.
Anulabilitate, a actelor administrative, 131, 343*.
Anulare, noțiune, 90, 93, 118 nota 1, 130, 387.
— dreptul puterii judecătorești asupra actelor adm., 50, 56, 81, 92, 99, 149, 172, 217.
— actelor adm. de către Administrație (V. Revocare).
Autonomia, administrației, 118, 321, 350.
— dreptului administrativ, 188, 191, 196.
Autoritatea lucrului judecat, 26, 170.
— deosebire între cont. de anulare și de plină jurisdicție, 45, 46.
— efectul hotărîrilor de cont. adm., 27, 45, 90, 171, 385*.
Autorizațiuni administrative, 125, 133, 165, 211, 234.
— acțiuni în caz de vătămare a drepturilor subiective prin, 232.
Avize, 354 (V. și Act adm. preparator).
— conform, 128, 250, 252, 354.
— ale comisiunilor disciplinare, 251, 322.
Buget, acțiune în cont. adm. în contra, 256.
— executarea creanțelor prin înscrierea în, 401.
Autonomia, administrației, 118, 321, 350.
— dreptului administrativ, 188, 191, 196.
Autoritatea lucrului judecat, 26, 170.
— deosebire între cont. de anulare și de plină jurisdicție, 45, 46.
— efectul hotărîrilor de cont. adm., 27, 45, 90, 171, 385*.
Autorizațiuni administrative, 125, 133, 165, 211, 234.
— acțiuni în caz de vătămare a drepturilor subiective prin, 232.
Avize, 354.
— (V. și Act. adm. preparator).
— conform, 128, 250, 252, 354.
— ale comisiunilor disciplinare, 251,322.
Buget, acțiune în cont. adm. în contra, 256.
— executarea creanțelor prin înscrierea în, 401.

Cale de fapt, mijloc sau, 143, 185*, 247.

Capacitate, de a sta în instanță de cont. adm., 221, 224, nota 1, 231, 270.

Caracterul contenciosului, creat prin legea din 1925, 40, 46, 101, 218, 225, 384*.

— creat prin legea din 1 Iulie 1905, 40, 90*,225.

— creat prin legea din 17 Februarie, 1912, 40, 93, 95*, 225, 244.

Casare, instanțe speciale de, 98, 169.

— recurs în, 50, 98, 169.

Chestiune prejudicială, 173, 175, nota 1.

Colaborarea puterilor, (V. Principiul colaborării puterilor).

Comitet de revizuire, 140.

— central, decizii supuse cont. adm., 43, 142, 241.

Competență, de atribuțiune, a instanțelor de cont. adm., 56, 60, 76, 88, 89, 140.

— în baza unei clauze generale, a instanțelor de cont. adm., 57, 94.

— de drept comun, a instanțelor de cont adm., 57, 140, 148, 201.

Competența instanțelor prevăzute de legea din 1925, 199, 216.

Competența puterii judecătorești în materie de cont. adm., 49, 58, 80, 93, 99, 140, 157.

Competența tribunalelor de drept comun, de cont. adm., 80, 92, 94.

— față cu legea din 1925, 102, 140, 157*, 175, 208, 216, 241.

Concesiune pe domeniul public (V. Domeniul public).

Concesiune de serviciu public, 120, 151, 203, 212, 231.

— acțiune în cont. adm., contra actelor unui asemenea serviciu, 261.

Consilii județene și comunale, acțiune în anulare a deciziilor, 76, 90, 166.

— recurs adm. contra deciziilor,113, 131.

— reintegrare de instanțele de cont. adm., 389.

Consiliu de Stat (V. și Exces de putere), român, 74*, 171.

— francez, 42, 54, 58, 127, 148, 201.

Constituția belgiană, 49, nota 1, 79, 82, 99.

Constituția română, dela 1866, 78, 99.

— dela 1884, 78, 87, 98.

Constituționalitatea, dreptului puterii judecătorești de a anula actele administrative, 81, 92, 95, 99, 101.
— jurisdicțiunilor administrative, 29, 78, 88, 96, 97.
— jurisdicțiunilor speciale administrative, 87, 98, 139.
— instanțelor speciale de cont. adm., ale puterii judecătorești, 96.
— cont. adm., întemeiat pe vătămarea intereselor, 100, 142.
— legii contenciosului din 1925, 218.
— legilor (V. Inconstituționalitatea).
Contencios administrativ, noțiunea organică și formală, 32.
— noțiunea materială, 32, 189, nota 1, 191.
— ramurile lui, 34.
Contencios administrativ obiectiv, 35, 59, 225.
— recursuri în anulare cu caracter de, 43*, 237, 385, 393.
Contencios administrativ subiectiv, 35, 59, 90, 100, 381, 390.
Contencios administrativ de anulare și de plină jurisdicție, 36, 40, 90, 95, 140, 225, 273.
— diferențe de fond, între, 36.
— diferențe de ordin organic și formal, între, 44.
Contencios administrativ de constatare a legalității, 40, 93, 95, 150, 217.
Contencios administrativ de interpretare, 76.
Contencios electoral, 44, 189, 243.
Contestațiune, în materie de cont. adm., 378.
Contract administrativ, noțiune, 120, 135, 151, 163, 184, 193, 197*, 214.
— acțiune în reziliere, 135.
— reziliere pe cale administrativă, 120, 185 (V. și Revocare).
— răscumpărare, 121, 214, 215.
Contract de drept privat, al Statului, 163, 166, 193, 198, 202, 214.
Control ierarhic (V. Recurs ierarhic).
— acțiune contra actelor de, 94, 114, 223, 236, 317*.
Convențiunea dela Paris, 1859, 73, 75.
Curte administrativă supremă, 48, 51, 60, 88, 111, (V. și Consiliu de Stat).
Curtea de Conturi, 50, 87, nota 1, 98, nota 2.
Daune civile (V. Acțiune în daune).
— cominatorii, 41, 93, 94, 395*.
— pentru necomunicarea dosarului afacerii de către Administrație, 369.
— plătite personal de funcționarii publici (V. Funcționari)
Deciziune, prealabilă, 38, 116.
— executorie, 38.

Decret-lege, 24 nota 1, 77, 292 (V. și Necesitate).
Despăgubire, cerere de, 41, 82, 90, 121, 125, 158, 167, 363 (V. și Acțiune în daune și Responsabilitate civilă).
— cerere accesorie de, 41, 168, 180, 217, 382.
Deturnare de putere, 339, 360*.
Diplomatice, acte, 303.
Disciplinară, comisiuni, 75, 322*, 359.
— acțiune contra actului comisiunii, 323.
— acțiune contra actului ce aplică o pedeapsă, 236, 355.
Discreționar, putere, 19, 117, 124, 213, 238, 290, 320.
— censurarea puterii pe calea recursurilor ad-tive, 107, 110, 118, 133, 315, 349.
— censurarea puterii pe cale jurisdicțională, 349, 358.
— act, 306, 307, 324.
Domeniu public, 125, 209*.
— utilizare în comun, 210.
— utilizare privativă, 210.
— permisiune simplă de staționare, 212.
— permisiune de ocupare temporară, 213.
Drept, obiectiv, 14, 18, 63*, 66, 113, 122, 173.
— subiectiv, 14, 61*, 226.
— câștigat legalmente, 122, 126, 130, 134, 177.
Efectul hotărîrilor, în materie de cont. adm. (V. Autoritate de lucru judecat).
Efect retroactiv (V. Retroactivitate).
Eroare, de drept și de fapt, 339, 357*.
Excepțiunea de ilegalitate, 79, 82, 91, 94, 160, 172*, 293, 331.
— dreptul autorității de a o invoca, 350, 357 nota 1.
Exces de putere, noțiune, 338.
— recurs la Consiliul de Stat francez, 36, 40, 42, 45, 240, 392.
— recurs la Consiliul de Stat român, 75.
Executarea, hotărîrilor de cont. adm., 394 (V. și Daune cominatorii).
— creanțelor contra Statului, 400.
Execuție prealabilă, caracterul actelor adm., 119, 146, 187, 222, 262.
Expulzare și extrădare, actele de, 307.
Fapt, administrativ material, 16, 143, 158, 167, 180, 248, 311 (V. și Operațiune ad-tivă).
— de războiu, 289, 301*.
Fine de neprimire, a acțiunii în cont. ad-tiv, 285.
Foamete, acte prin care se iau măsuri împotriva, 304.
Forma scrisă, a actelor ad-tive, 187 nota 1, 367.
— a actelor ad-tive de autoritate, 247.

Funcționar de fapt, 130, 352, 386.
Funcționari, revocare pe cale ad-tivă, 128, 129, 323.
— posibilitatea de a intenta acțiune în cont. adm., 270, 276.
— acțiune contra numirilor și înaintărilor ilegale, 142, 237.
— acțiune contra deciziilor ilegale de înlocuire, punere în retragere sau transferare, 90, 178, 230, 236, 276, 319, 386.
— acțiune contra modificării atributelor funcțiunii, 236.
— responsabilitate civilă personală, 383, 396, 402*.
Funcțiunea, legislativă, 18.
— administrativă (executivă), 18, 22*, 23, 143.
— jurisdicțională, 17, 19, 24*, 31.
Impreviziune, teoria în dreptul adm., 206.
Incompetența, autorității ad-tive, 182 nota 2, 185, 339, 350.
Inconstituționalitatea legilor, competența puterii judecătorești, 173.
Instrucțiuni de serviciu, acțiune contra, 236, 253, 311.
Intervențiunea, în materie de cont. adm., 376.
Interes (V. Vătămarea unui interes).
Interes și drept, distincție între, 226.
Interes particular și general, 64*, 68, 226.
— când se poate intenta acțiune, 227, 233, 239.
Jurisdicții ad-tive speciale, 50, 54, 59, 87, 98, 140.
— acțiune contra hotărîrilor lor, 114, 170.
Jurisdicțional, caracterele organului, 27, 51, 334.
— recurs, noțiune, 106, 115 nota 1.
Justiția administrativă (V. Tribunale ad-tive).
Justiție reținută, 53, 76.
Litigii ad-tive, de drept public și de drept privat, 56, 59, 158.
Lucrări preparatorii, ale legii cont. din 1925, 217.
Militar, actele autorității, 326.
— acțiune contra actelor de punere în retragere, 94, 328.
Modificare (V. Reformare).
Naționalitate, contestație la constatarea, 243.
Naturalizare, actul de acordare, 306.
Necesitate, teoria dreptului de, 292 (V. și Decret-lege).
Nulitate, teoria ad-tivă, 340.
— absolută (de drept), a actelor ad-tive, 131, 343.
— relativă, a actelor ad-tive (V. Anulabilitate).
Operațiune ad-tivă, 19, 143, 158, 167, 182.
— complexă, 132, 133, 165, 175.
Oportunitatea, unui act ad-tiv (V. Discreționar).
Paralel, recurs, 114, 329*.

Patrimonial, acțiune în caz de violarea unui drept, 90, 229.
— acțiune cu caracter, 158.
Persoană juridică, Statul ca simplă, 147*, 150, 154.
— capacitate de a sta în instanță de cont. adm., 222, 223, 270.
— actul prin care se disolvă, 307.
Petițiune, drept de, 109.
Plata unor sume, litigii cu Adm. pentru, 160*, 189, 236, 398*.
Poliție, acte de, 297.
— sanitară, acte de, 304.
Președinții Corpurilor Legiuitoare, acțiune în cont. adm. contra actelor lor, 257*, 328.
Principiul, separațiunii puterilor, 20, 49, 52, 73, 81, 92, 100, 182 nota 2, 185.
— colaborării puterilor, 21, 100.
Procedura, instanțelor de cont. adm. de drept comun, 188.
— prevăzută de legea din 1925, 366.
— obținerii daunelor cominatorii, 396.
Profesionale, acțiune în cont. adm. a asociațiilor și sindicatelor, 142, 238, 240.
Puterile, Statului (V. Funcțiunea).
— instanțelor de drept comun de cont. adm., 81, 171*.
— instanțelor prevăzute de legea din 1925, 41, 381*.
Rea voință (V. Refuzul).
Recursuri ad-tive, 105*, 315.
— grațios, 108.
— ierarhic, 56, 60, 73, 100, 109*, 113, 116, 316*.
— ierarhic în formă jurisdicțională, 111.
Reforma agrară, 159, 169.
— recurs contra deciziilor Comitetului agrar, 76, 169.
Reformare, dreptul instanțelor jurisdicționale asupra actelor ad-tive, 37, 43, 44.
— dreptul puterii judecătorești asupra actelor ad-tive, 41, 93, 172, 384.
— a actelor adm. de către Administrație, 30, 106*, 121, 205, 316, 317.
Refuzul autorității, de a rezolva o cerere privitoare la un drept, 47, 90, 93, 108, 115, 162, 264*, 282.
— de a executa o hotărîre judecătorească, 271.
Regie publică comercială, acțiune în cont. adm. contra actelor, 261.

Regulament, 144, 178.
— acțiune în anulare, 89.
— excepție de ilegalitate, 174, 178.
Responsabilitatea civilă a funcționarilor publici (V. Funcționari).
Responsabilitatea civilă a Statului, 83*, 91, 179* (V. și Acțiune în daune și Despăgubiri).
— pentru culpă subiectivă, 83, 180, 293.
— pentru culpa serviciului, 84, 181, 294.
— pentru risc, 85, 293.
— bazată pe egalitatea cetățenilor, 293.
Retroactivitate, a actelor ad-tive, 122, 130.
Revendicare, acțiune contra Statului, 158.
Revizuire, a deciziilor de cont. adm., 379.
Revocarea actelor ad-tive, 106, 117*, 177, 211, 214.
— cu caracter jurisdicțional, 30, 119*, 335.
— a contractelor ad-tive, 120, 131.
Separația, justiției de Administrație, 25, 28, 54, 177.
— justiției ad-tive de puterea judecătorească, 51, 53.
— justiției ad-tive de Adm. activă și deliberativă, 51, 52, 54, 148.
— puterilor (V. Principiul).
Stabiliment, public, acțiune în cont. adm. contra actelor, 261.
— de utilitate publică, acțiune în cont. adm. contra actelor, 261.
Stare de asediu, act de declarare, 299, 305.
Stare de fapt, acțiune în cont. adm. contra, 247.
Suspendarea executării, actelor adm. de autoritate, 183, 169*, 369*.
— actelor adm. de gestiune, 183, 184.
— unei operații adm. materiale, 172, 182.
— efect al recursului în casare de cont. adm., 365.
Termen, de intentare a acțiunilor de cont. adm., 274.
— de recurs în materie de cont. adm., 364, 377.
Tratate și convenții diplomatice, acte de executare și interpretare, 303.
Tribunale ad-tive, 29, 48, 51, 148, 201.
Tribunalul Conflictelor, din Franța, 287.
Turburări interne, acte prin care se iau măsuri împotriva, 305.

Tutelă ad-tivă, 112, 133, 252, 316*.
— acțiune contra actelor de, 43, 94, 114, 223, 317*.
— recurs ad-tiv în materie de, 112, 116, 346.
Unitate de jurisdicție, în cazul jurisdicțiilor adm. speciale, 50, 99.
Uzurpare de putere, 341, 351*.
Vătămarea unui drept, de proprietate sau libertate, 184, 186, 222.
— condiție de a intenta acțiune în cont. adm., 41, 59, 86, 100, 107, 158, 170, 224*.
Vătămarea unui interes, condiție pentru a intenta acțiune în cont. adm., 35, 43, 59, 81, 100, 225, 233, 241.
— condiții a recursurilor adm., 60, 107.
Violare a legii, noțiune, 339, 357*.
Viții de formă, a actelor ad-tive, 339, 353*.

TABLA ANALITICĂ A MATERIILOR

Cuvânt premergător

PARTEA I

Principii generale

TITLUL I

Teoria generală a activităţii juridice a Statului

CAPITOLUL I

Fenomene juridice, clasificarea lor

Pag.

Noţiuni generale 13
I. Fenomenele de structură a dreptului, regulile juridice, drepturile subiective. 14
II. Fenomenele de formaţiune şi realizare a dreptului:
a) actele juridice, acte reguli, acte subiective, acte condiţiuni . 15
b) actele materiale 16
III. Fenomenele de contestare a dreptului; fenomenul contencios 17

CAPITOLUL II

Activitatea juridică a Statului şi organele lui

SECŢIUNEA I

Funcţiunile Statului

Noţiuni generale 18
Funcţiunea legislativă, administrativă şi jurisdicţională 18

Pag.

SECŢIUNEA II

Organele Statului

Noţiuni generale 20
1. Principiul separaţiunii puterilor 20
2. Principiul colaborării puterilor 21

SECŢIUNEA III

Actul legislativ, administrativ şi jurisdicţional

Noţiuni generale 22
Definiţiunea actului legislativ, administrativ şi jurisdicţional 22

SECŢIUNEA IV

Funcţiunea şi actul jurisdicţional

§ 1. Funcţiunea jurisdicţională din punct de vedere al obiectului ei . 24
Caracterele generale ale funcţiunii jurisdicţionale din punct de vedere material 24
§ 2. Elementele actului jurisdicţional: . . . . . —
a) Act complex 25
b) Autoritatea de lucru judecat 26
§ 3. Funcţiunea jurisdicţională din punct de vedere organic. Caracterele esenţiale ale unui organ jurisdicţional 27
§ 4. Concluziune. Actele administrative cu caracter jurisdicţional . 28

CAPITOLUL III

Noţiuni generale asupra contenciosului administrativ

SECŢIUNEA I

Noţiunea contenciosului administrativ

Noţiunea organică şi formală a contenciosului administrativ 32
„ materială a contenciosului administrativ 33

SECŢIUNEA II

Ramurile contenciosului administrativ

Noţiuni generale 34
§ 1. Contencios obiectiv şi contencios subiectiv 35
§ 2. Contencios de anulaţiune şi contencios de plină jurisdicţiune . . 36
§ 3. Puterea instanţelor jurisdicţionale de a reforma actele administrative în contenciosul de plină jurisdicţiune 37
§ 4. Coincidenţa celor două categorii de recursuri 39
Caracterul contenciosului creat prin legea dela 23 Dec. 1925 . 40
Recursuri în anulaţiune şi de plină jurisdicţiune create prin legi speciale 43
§ 5. Diferenţe de ordin formal şi organic între contenciosul de plină jurisdicţiune şi de anulaţiune 44

SECŢIUNEA III Pag.

Organele de Contencios Administrativ

§ 1. Contenciosul administrativ atribuit puterei judecătoreşti obişnuite 49
§ 2. Jurisdicţiunile speciale administrative 50
§ 3. Tribunale administrative cu competenţă generală. Justiţia administrativă 51

SECŢIUNEA IV

Repartizarea Contenciosului Administrativ

§ 1. Modul de determinare a competenţei organelor de contencios administrativ 56
§ 2. Diverse sisteme de repartizare în dreptul comparat 57

TITLUL II

Noţiunea dreptului subiectiv

Noţiuni generale 61
§ 1. Principalele teorii asupra drepturilor subiective 61
§ 2. Noţiunea şi condiţiunile de existenţă ale dreptului subiectiv . . 66

PARTEA II

Evoluţiunea istorică a Contenciosului Administrativ român

CAPITOLUL I

Prima perioadă 1864—1866. Consiliul de Stat 74

CAPITOLUL II

A doua perioadă 1866—1905

§ 1. Contenciosul administrativ atribuit instanţelor de drept comun . 79
§ 2. Atribuţiunile instanţelor de drept comun în materie de contencios administrativ 80
§ 3. Jurisdicţiunile speciale administrative 87

CAPITOLUL III

Perioada a treia a contenciosului administrativ român dela 1905 şi până astăzi

SECŢIUNEA I

Sistemul legii din 1 Iulie 1905 89

Pag.

SECŢIUNEA II

Contenciosul administrativ sub legea din 25 Martie 1910 . . . 92

SECŢIUNEA III

Contenciosul administrativ în sistemul legii dela 17 Februarie 1912 . 93

SECŢIUNEA IV

Sistemul prevăzut de art. 107 din Constituţia dela 1923 . . . 95

§ 1. Interdicţiunea de a se infiinţa autorităţi speciale cu atribuţiuni de contencios administrativ 96
§ 2. Atribuirea contenciosului administrativ puterei judecătoreşti . 99

SECŢIUNEA V

Sistemul legii din 23 Decemvrie 1925 101

PARTEA III

Recursurile administrative

CAPITOLUL I

Recursurile administrative

Principii generale 105

SECŢIUNEA I

Caracterele comune ale recursurilor administrative 106

SECŢIUNEA II

Diferite categorii de recursuri administrative

§ 1. Recursul graţios şi recursul ierarhic 108
§ 2. „ în materie de tutelă administrativă. 112

SECŢIUNEA III

Raportul între recursul ierarhic şi de tutelă administrativă şi contenciosul administrativ 113

Pag.

CAPITOLUL II

Revocarea actelor administrative

SECŢIUNEA I

Noţiuni generale 117

SECŢIUNEA II

Excepţiuni la caracterul de revocabil al actelor administrative

§ 1. Actele administrative cu caracter jurisdicţional 119
§ 2. „ cu caracter contractual 120

SECŢIUNEA III

Limita dreptului de revocare

Respectarea drepturilor legitime dobândite 121

SECŢIUNEA IV

Dreptul de retractare al actelor cu caracter unilateral . . 123

SECŢIUNEA V

Formele şi efectele revocării

§ 1. În ce priveşte revocarea actelor legale 127
§ 2. „ „ „ „ „ ilegale 129

SECŢIUNEA VI

Revocarea actelor componente ale unei operaţiuni administrative complexe . 132

PARTEA IV

Organizarea actuală a contenciosului administrativ român

CAPITOL PRELIMINAR

Consideraţiuni generale

SECŢIUNEA I

Organele de contencios în sistemul administrativ român . . . 139

SECŢIUNEA II

Competenţa organelor de contencios 140

Pag.

SECŢIUNEA III

Diviziunea actelor administrative. Acte de autoritate şi acte de gestiune

§ 1. Noţiunea actului administrativ 143
§ 2. Caracterizarea actelor de autoritate şi de gestiune 145
§ 3. Obiecţiuni aduse acestei distincţiuni 151
§ 4. Noţiunea actelor de autoritate şi de gestiune în doctrina şi jurisprudenţa română 153

TITLUL I

Contenciosul administrativ exercitat de Puterea judecătorească, potrivit dreptului comun

CAPITOLUL I

Competenţa tribunalelor de drept comun

SECŢIUNEA I

Acţiunile cu caracter patrimonial 158

SECŢIUNEA II

Litigii care au obiect plata unei sume de bani 160

SECŢIUNEA III

Litigii care pun în cauză drepturi contractuale 163

SECŢIUNEA IV

Acte şi operaţiuni administrative complexe 165

SECŢIUNEA V

Acţiunile în despăgubiri civile 167

SECŢIUNEA VI

Căi de nulitate contra hotărârilor judecătoreşti 169

CAPITOLUL II

Pag.

Puterile judecătorului de drept comun în materie de contencios administrativ

SECŢIUNEA I

Excepţiunea de ilegalitate 172

SECŢIUNEA II

Dreptul de a acorda despăgubiri civile 179

SECŢIUNEA III

Dreptul tribunalelor de a ordona suspendarea executării unor operaţiuni materiale administrative. Căi de fapt 182

CAPITOLUL III

Procedura şi regulele juridice aplicabile în procesele de contencios administrativ judecate de instanţele de drept comun

SECŢIUNEA I

Procedura judecării litigiilor

Aplicaţiunea procedurii de drept comun 188

SECŢIUNEA II

Regulele juridice aplicabile în soluţionarea proceselor

Aplicaţiunea regulelor de drept privat 190
Aplicaţiunea regulelor de drept public 191

SECŢIUNEA III

Teoria contractelor administrative

§ 1. Contractele administrative în jurisprudenţa română 197
§ 2. Teoria contractelor administrative în dreptul francez 201
§ 3. Utilitatea teoriei contractelor administrative în dreptul român . 206
§ 4. Permisiunile şi concesiunile asupra domeniului public 209
Noţiuni generale asupra domeniului public 209
Modalităţile de utilizare ale domeniului public de către particulari 209
A) Utilizări în comun 210
B) Utilizări privative 210
a) Utilizări privative consimţite prin acte cu caracter unilateral. 211
Permisiuni de staţionare 212
Permisiuni de ocupare temporară a domeniului public 213
b) Utilizări privative consimţite prin acte cu caracter contractual 214

TITLUL II

Pag.

Contenciosul Administrativ exercitat în baza legii din 23 Decemvrie 1925:

CAPITOLUL I

Consideraţiuni generale 217

CAPITOLUL II

Condiţiuni de admisibilitate ale acţiunilor de contencios administrativ.

SECŢIUNEA I

Condiţiuni privitoare la calitatea reclamantului.

§ 1. Capacitatea reclamantului de a sta în justiţie 221
§ 2. Vătămarea unui drept 224
Concepţiunea jurisprudenţei noastre asupra noţiunii de drept şi interes 227
Drepturile a căror vătămare poate forma baza unei acţiuni în contencios 229
Vătămarea drepturilor particularilor 231
Vătămarea drepturilor funcţionarilor 235
Acţiuni întemeiate pe vătămarea unor interese directe şi personale 241
Acţiunea reclamantului trebue să presinte un interes 241
Acţiuni populare 242

SECŢIUNEA II

Condiţiuni privitoare la natura actului.

A) Act administrativ de autoritate. Noţiunea actului administrativ de autoritate şi elementele ei 244
§ 1. Actele de autoritate sunt acte juridice 246
Acte şi fapte neîntrunind această condiţiune :
1. Faptele materiale administrative 248
2. Actele şi măsurile preparatorii :
a) Anchete şi rapoarte motivate 251
b) Avizele 251
Obligativitatea avizelor conforme 252
c) Ordinele şi instrucţiunile de serviciu 253
§ 2. Actele de autoritate emană dela autorităţile administrative . . 254
Actele legislative şi parlamentare 255
Actele autorităţilor judecătoreşti. Acte administrative cu caracter jurisdicţional 258
Actele autorităţilor publice secundare, stabilimente publice comerciale, regii publice comerciale, servicii publice concesionate 261
§ 3. Actele de autoritate sunt acte cu caracter unilateral şi executoriu 262
Exemple de acte de autoritate după deciziunile jurisprudenţei 263
B) Reaua voinţă a administraţunii de a resolva cererea privitoare la un drept 264
Recursul în contra tăcerei Administraţiunii în dreptul francez 266
Condiţiunile de intentare în dreptul român 267

Pag.

SECŢIUNEA III

Condiţiuni privitoare la forme şi termene

§ 1. Termenul de intentare a acţiunilor îndreptate în contra unui act de autoritate 274
§ 2. Termenul de intentare a acţiunilor în contra deciziunilor ilegale de înlocuire, mutare sau punere în retragere a funcţionarilor inamovibili sau stabili 276
§ 3. Termenul de intentare a acţiunilor îndreptate în contra tăcerii administraţiunii 282

SECŢIUNEA IV

Neexistenţa unor cauze sau fine de neprimire

§ 1. Cauze de neprimire rezultând din natura actului 285

I. *Actele de guvernământ*

Noţiuni generale 286
Istoricul actelor de guvernământ în România 288
Elementele esenţiale ale unei teorii a actelor de guvernământ 291
a) Necesitatea şi utilitatea unei teorii a actelor de guvernământ 292
b) Efectele juridice ale actelor de guvernământ 293
c) Criteriul de distincţiune al actelor de guvernământ 294
A) Definiţia actului de guvernământ după legea din 1925; definiţiunea legii. 296
B) Enumeraţiunea actelor de guvernământ făcute de legea din 1925 . . 299
1. Declararea stării de asediu 299
2. Faptele de război 301
3. Actele de comandament cu caracter militar 302
4. Executarea şi interpretarea tratatelor diplomatice 303
5. Măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundaţiilor, foametei, turburărilor interne 304
6. Naturalizarea. 306
7. Actele prin care se disolvă persoanele juridice 307
9. Extrădarea şi expulsarea 307
Alte acte de guvernământ recunoscute prin jurisprudenţa Casaţiei 307
Concluziune 309

II. *Actele de comandament cu caracter militar*

Noţiuni generale 309

III. *Actele de tutelă administrativă şi de control ierarhic*

Noţiunea de control ierarhic şi de tutelă administrativă. 315
Controlul judecătoresc asupra acestor acte 317

Pag.

IV. *Deciziunile comisiunilor disciplinare*

Noţiuni generale. Natura juridică a deciziunilor disciplinare. 322
Caracterul discreţionar al deciziunilor disciplinare 324

V. *Actele autorităţii militare* 326

VI. *Actele preşedinţilor Camerei şi Senatului* 328

§ 2. *Cauze de neprimire rezultând din prezenţa unui recurs paralel* . 429

Condiţiunile de existenţă ale unui recurs paralel 330
Jurisprudenţa Curţii de Casaţiune 332
Condiţiunile necesare pentru ca o cale de atac specială să aibă caracter jurisdicţional 334
Acte administrative cu caracter jurisdicţional 335

CAPITOLUL III

Cauzele de ilegalitate ale actelor administrative

SECŢIUNEA I

Noţiuni generale

Excesul de putere administrativ 337
Sancţiunea ilegalităţii actelor administrative:
Nulităţile în dreptul administrativ 340
Acte inexistente 340
Acte nule. Nulităţi absolute şi nulităţi relative 341
Nulităţi textuale şi nulităţi virtuale 342
Acte nule de drept şi acte anulabile 343
Nulitatea actelor administrative după art. 159 şi 160 a legii administrative din 27 Martie 1936 344

SECŢIUNEA II

Cauzele de ilegalitate ale actelor administrative

§ 1. Incompetenţa 350
Diferite varietăţi de incompetenţe. Funcţionarii de fapt 351
§ 2. Viţiul de formă 353
Cazuri când viţiul de formă nu atrage nulitatea actului. Formalităţi substanţiale şi formalităţi accesorii 355
§ 3. Violaţiunea legii şi a regulamentelor 357
Eroarea de drept 357
Eroarea de fapt sau greşita apreciere a faptelor 358
§ 4. Deturnarea de putere 360

Pag.

CAPITOLUL IV

Instanţele şi procedura în materie de contencios administrativ

SECŢIUNEA I

Instanţele de contencios administrativ

§ 1. Curţile de Apel, instanţe de contencios administrativ 362
§ 2. Curtea de Casaţiune, S. III, instanţa de casare şi de fond în materie de contencios administrativ 364

SECŢIUNEA II

Procedura în materie de contencios administrativ

Noţiuni generale 366
§ 1. Acţiuni. Condiţiuni şi forme. Procedura în faţa Curţilor de Apel . . . . . .
Citarea părţilor 366
Procedura de judecată 368
Obligaţiunea Administraţiuni de a prezenta dosarul afacerii 369
§ 2. Suspendarea provizorie a executării actelor administrative de autoritate 369
Utilitatea şi necesitatea suspendării 372
Fundamentul juridic al dreptului de suspendare 373
Condiţiunile de suspendare 375
§ 3. Intervenţiunea 376
§ 4. Recursul în casare în contra deciziunilor Curţilor de Apel. Procedura recursului 377
§ 5. Contestaţiuni la Curtea de Casaţie 378
§ 6. Revizuirea hotărîrilor de contencios administrativ 379

SECŢIUNEA III

Cuprinsul hotărîrilor în materie de contencios administrativ. Caracterul Contenciosului creat prin legea dela 23 Decemvrie 1925

§ 1. Cuprinsul hotărîrilor 381
§ 2. Caracterul contenciosului înfiinţat prin legea dela 1925. Contencios subiectiv şi de plină jurisdicţiune 384
Cazuri când în sistemul juridic român ar putea exista un contencios de anulaţiune 385

SECŢIUNEA IV

Efectul hotărîrilor de contencios administrativ

§ 1. Efectul hotărîrilor, prin care se anulează un decret sau o deciziune ilegală de înlocuire, mutare sau punere la retragere a unui funcţionar inamovibil sau stabil 386
I. Cazul funcţionarilor numiţi sau aleşi pe un termen anumit 388
II. Cazul consiliilor alese pe un termen anumit 389

Pag

§ 2. Efectul hotărîrilor judecătoreşti în materie de contencios administrativ 389
Caracter relativ 390
Cazuri când autoritatea de lucru judecat poate fi interpretată ca având un caracter absolut 392
Cazuri de jurisdicţiune obiectivă în dreptul român 393

SECŢIUNEA V

Executarea hotărîrilor judecătoreşti

Daunele cominatorii 394
Procedura daunelor cominatorii 396
Jurisprudenţă 396

SECŢIUNEA VI

Diferite alte dispoziţiuni ale legii contenciosului administrativ

§ 1. Plata creanţelor in contra Statului, judeţelor, comunelor şi stabilimentelor publice 400
§ 2. Responsabilitatea civilă a funcţionarilor publici 402

Incheiere 403

ANEXE

Texte legislative şi constituţionale relative la Contenciosul Administrativ român

ANEXA I. — Legea pentru înfiinţarea consiliului de Stat din 11 Februarie 1864. 409
ANEXA II. — Art. 131 al Constituţiunii din 1 Iulie 1866 417
ANEXA III. — Lege pentru împărţirea diferitelor atribuţiuni ale consiliului de Stat din 9 Iulie 1866 417
ANEXA IV. — Articolul 130 al Constituţiunii din 1884 419
ANEXA V. — Legea pentru reorganizarea Inaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie din 1 Iulie 1905 419
ANEXA VI. — Legea Curţei de Casaţie din 25 Martie 1910 423
ANEXA VII. — Legea pentru reorganizarea Inaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie din 17 Februarie 1912 424
ANEXA VIII. — Art. 99, 107 şi 128 a Constituţiunii din 29 Martie 1923 . . 429
ANEXA IX. — Lege pentru Contenciosul administrativ din 23 Decemvrie 1923 430
Bibliografie 435
Tabla alfabetică a materiilor . . . . . .
Tabla analitică a materiilor . . . . . .

VERIFICAT 2017

VERIFICAT 2007

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ BUCUREŞTI

VERIFICAT 19

C. 64.405. — M. O., Imprimeria Centrală.


FUNDAȚIA REGELE CAROL I