

# TABLA ANALITICĂ A MATERILOR

**Cuvânt premergător**

## **PARTEA I**

### **Principii generale**

#### **TITLUL I**

##### **Teoria generală a activității juridice a Statului**

#### **CAPITOLUL I**

##### **Fenomene juridice, clasificarea lor**

	<u>Pag.</u>
Noțiuni generale . . . . .	13
I. Fenomenele de structură a dreptului, regulile juridice, drepturile subiective.	14
II. Fenomenele de formațiune și realizare a dreptului :	
a) actele juridice, acte reguli, acte subiective, acte condițiuni . . . . .	15
b) actele materiale . . . . .	16
III. Fenomenele de contestare a dreptului; fenomenul contencios . . . . .	17

#### **CAPITOLUL II**

##### **Activitatea juridică a Statului și organele lui**

#### **SECȚIUNEA I**

##### ***Funcțiunile Statului***

Noțiuni generale . . . . .	18
Funcțiunea legislativă, administrativă și jurisdicțională . . . . .	18

	<u>Pag.</u>
<b>SECȚIUNEA II</b>	
<i>Organele Statului</i>	
Noțiuni generale . . . . .	20
1. Principiul separațiunii puterilor . . . . .	20
2. Principiul colaborării puterilor . . . . .	21
<b>SECȚIUNEA III</b>	
<i>Actul legislativ, administrativ și jurisdicțional</i>	
Noțiuni generale . . . . .	22
Definițiunea actului legislativ, administrativ și jurisdicțional . . . . .	22
<b>SECȚIUNEA IV</b>	
<i>Funcțiunea și actul jurisdicțional</i>	
§ 1. Funcțiunea jurisdicțională din punct de vedere al obiectului ei . . . . .	24
Caracterele generale ale funcțiunii jurisdicționale din punct de vedere material . . . . .	24
§ 2. Elementele actului jurisdicțional : . . . . .	—
a) Act complex . . . . .	25
b) Autoritatea de lucru judecat . . . . .	26
§ 3. Funcțiunea jurisdicțională din punct de vedere organic. Caracterele esențiale ale unui organ jurisdicțional . . . . .	27
§ 4. Concluziune. Actele administrative cu caracter jurisdicțional . . . . .	28
<b>CAPITOLUL III</b>	
<b>Noțiuni generale asupra contenciosului administrativ</b>	
<b>SECȚIUNEA I</b>	
<i>Noțiunea contenciosului administrativ</i>	
Noțiunea organică și formală a contenciosului administrativ . . . . .	32
„    materială a contenciosului administrativ . . . . .	33
<b>SECȚIUNEA II</b>	
<i>Ramurile contenciosului administrativ</i>	
Noțiuni generale . . . . .	34
§ 1. Contencios obiectiv și contencios subiectiv . . . . .	35
§ 2. Contencios de anulațiune și contencios de plină jurisdicțiune . . . . .	36
§ 3. Puterea instanțelor jurisdicționale de a reforma actele administrative în contenciosul de plină jurisdicțiune . . . . .	37
§ 4. Coincidența celor două categorii de recursuri . . . . .	39
Caracterul contenciosului creat prin legea dela 23 Dec. 1925 . . . . .	40
Recursuri în anulațiune și de plină jurisdicțiune create prin legi speciale . . . . .	43
§ 5. Diferențe de ordin formal și organic între contenciosul de plină jurisdicțiune și de anulațiune . . . . .	44

SECȚIUNEA III

Pag.

*Organele de Contencios Administrativ*

§ 1. Contenciosul administrativ atribuit puterii judecătorești obișnuite . . . . .	49
§ 2. Jurisdicțiunile speciale administrative . . . . .	50
§ 3. Tribunale administrative cu competență generală. Justiția administrativă . . . . .	51

SECȚIUNEA IV

*Repartizarea Contenciosului Administrativ*

§ 1. Modul de determinare a competenței organelor de contencios administrativ . . . . .	56
§ 2. Diverse sisteme de repartizare în dreptul comparat . . . . .	57

TITLUL II

**Noțiunea dreptului subiectiv**

Noțiuni generale . . . . .	61
§ 1. Principalele teorii asupra drepturilor subiective . . . . .	61
§ 2. Noțiunea și condițiunile de existență ale dreptului subiectiv . . . . .	66

PARTEA II

**Evoluțiunea istorică a Contenciosului Administrativ român**

CAPITOLUL I

<b>Prima perioadă 1864—1866. Consiliul de Stat . . . . .</b>	<b>74</b>
--	-----------

CAPITOLUL II

**A doua perioadă 1866—1905**

§ 1. Contenciosul administrativ atribuit instanțelor de drept comun . . . . .	79
§ 2. Atribuțiunile instanțelor de drept comun în materie de contencios administrativ . . . . .	80
§ 3. Jurisdicțiunile speciale administrative . . . . .	87

CAPITOLUL III

**Perioada a treia a contenciosului administrativ român dela 1905 și până astăzi**

SECȚIUNEA I

<b><i>Sistemul legii din 1 Iulie 1905 . . . . .</i></b>	<b>89</b>
---	-----------

	<u>Pag.</u>
SECȚIUNEA II	
<i>Contenciosul administrativ sub legea din 25 Martie 1910 . . .</i>	92
SECȚIUNEA III	
<i>Contenciosul administrativ în sistemul legii dela 17 Februarie 1912 .</i>	93
SECȚIUNEA IV	
<i>Sistemul prevăzut de art. 107 din Constituția dela 1923 . . .</i>	95
§ 1. Interdicțiunea de a se înființa autorități speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ . . . . .	96
§ 2. Atribuirea contenciosului administrativ puterii judecătorești .	99
SECȚIUNEA V	
<i>Sistemul legii din 23 Decembrie 1925 . . . . .</i>	101
<b>PARTEA III</b>	
<b>Recursurile administrative</b>	
CAPITOLUL I	
<b>Recursurile administrative</b>	
<i>Principii generale . . . . .</i>	105
SECȚIUNEA I	
<i>Caractere comune recursurilor administrative . . . . .</i>	106
SECȚIUNEA II	
<i>Diferite categorii de recursuri administrative</i>	
§ 1. Recursul grațios și recursul ierarhic . . . . .	108
§ 2. „ în materie de tutelă administrativă. . . . .	112
SECȚIUNEA III	
<i>Raportul între recursul ierarhic și de tutelă administrativă și contenciosul administrativ . . . . .</i>	113

## CAPITOLUL II

**Revocarea actelor administrative**

## SECȚIUNEA I

*Noțiuni generale* . . . . . 117

## SECȚIUNEA II

*Excepțiuni la caracterul de revocabil al actelor administrative*

§ 1. Actele administrative cu caracter jurisdicțional . . . . . 119  
 § 2. „ „ „ „ „ „ cu caracter contractual . . . . . 120

## SECȚIUNEA III

*Limita dreptului de revocare*

Respectarea drepturilor legitime dobândite . . . . . 121

## SECȚIUNEA IV

*Dreptul de retractare al actelor cu caracter unilateral* . . . . . 123

## SECȚIUNEA V

*Formele și efectele revocării*

§ 1. În ce privește revocarea actelor legale . . . . . 127  
 § 2. „ „ „ „ „ „ ilegale . . . . . 129

## SECȚIUNEA VI

*Revocarea actelor componente ale unei operațiuni administrative complexe* . . . . . 132

**PARTEA IV****Organizarea actuală a contenciosului administrativ român**

## CAPITOL PRELIMINAR

**Considerațiuni generale**

## SECȚIUNEA I

*Organele de contencios în sistemul administrativ român* . . . . . 139

## SECȚIUNEA II

*Competența organelor de contencios* . . . . . 140

## SECȚIUNEA III

*Diviziunea actelor administrative. Acte de autoritate și acte de gestiune*

§ 1. Noțiunea actului administrativ . . . . .	143
§ 2. Caracterizarea actelor de autoritate și de gestiune . . . . .	145
§ 3. Obiecțiuni aduse acestei distincțiuni . . . . .	151
§ 4. Noțiunea actelor de autoritate și de gestiune în doctrina și jurisprudența română . . . . .	153

## TITLUL I

**Contenciosul administrativ exercitat de Puterea judecătorească, potrivit dreptului comun**

## CAPITOLUL I

**Competența tribunalelor de drept comun**

## SECȚIUNEA I

<i>Acțiunile cu caracter patrimonial . . . . .</i>	158
--	-----

## SECȚIUNEA II

<i>Litigii care au obiect plata unei sume de bani . . . . .</i>	160
---	-----

## SECȚIUNEA III

<i>Litigii care pun în cauză drepturi contractuale . . . . .</i>	163
--	-----

## SECȚIUNEA IV

<i>Acte și operațiuni administrative complexe . . . . .</i>	165
---	-----

## SECȚIUNEA V

<i>Acțiunile în despăgubiri civile . . . . .</i>	167
--	-----

## SECȚIUNEA VI

<i>Căi de nulitate contra hotărârilor judecătorești . . . . .</i>	169
---	-----

## CAPITOLUL II

Pag.

**Puterile judecătorești de drept comun în materie de contencios administrativ**

## SECȚIUNEA I

*Excepțiunea de ilegalitate . . . . .* 172

## SECȚIUNEA II

*Dreptul de a acorda despăgubiri civile . . . . .* 179

## SECȚIUNEA III

*Dreptul tribunalelor de a ordona suspendarea executării unor operațiuni materiale administrative. Căi de fapt . . . . .* 182

## CAPITOLUL III

**Procedura și regulile juridice aplicabile în procesele de contencios administrativ judecate de instanțele de drept comun**

## SECȚIUNEA I

*Procedura judecării litigiilor*

Aplicațiunea procedurii de drept comun . . . . . 188

## SECȚIUNEA II

*Regulele juridice aplicabile în soluționarea proceselor*

Aplicațiunea regulilor de drept privat . . . . . 190

Aplicațiunea regulilor de drept public . . . . . 191

## SECȚIUNEA III

*Teoria contractelor administrative*

§ 1. Contractele administrative în jurisprudența română . . . . . 197

§ 2. Teoria contractelor administrative în dreptul francez . . . . . 201

§ 3. Utilitatea teoriei contractelor administrative în dreptul român . . . . . 206

§ 4. Permisuni și concesiuni asupra domeniului public . . . . . 209

Noțiuni generale asupra domeniului public . . . . . 209

Modalitățile de utilizare ale domeniului public de către particulari . . . . . 209

A) Utilizări în comun . . . . . 210

B) Utilizări private . . . . . 210

a) Utilizări private consimțite prin acte cu caracter unilateral . . . . . 211

Permisuni de staționare . . . . . 212

Permisuni de ocupare temporară a domeniului public . . . . . 213

b) Utilizări private consimțite prin acte cu caracter contractual . . . . . 214

	<u>Pag.</u>
<b>TITLUL II</b>	
<b>Contenciosul Administrativ exercitat în baza legii din 23 Decembrie 1925:</b>	
<b>CAPITOLUL I</b>	
<b>Considerațiuni generale . . . . .</b>	<b>217</b>
<b>CAPITOLUL II</b>	
<b>Condițiuni de admisibilitate ale acțiunilor de contencios administrativ.</b>	
<b>SECȚIUNEA I</b>	
<i>Condițiuni privitoare la calitatea reclamantului.</i>	
§ 1. Capacitatea reclamantului de a sta în justiție . . . . .	221
§ 2. Vătămarea unui drept . . . . .	224
Conceptiunea jurisprudenței noastre asupra noțiunii de drept și interes . . . . .	227
Drepturile a căror vătămare poate forma baza unei acțiuni în contencios . . . . .	229
Vătămarea drepturilor particularilor . . . . .	231
Vătămarea drepturilor funcționarilor . . . . .	235
Acțiuni întemeiate pe vătămarea unor interese directe și personale	241
Acțiunea reclamantului trebuie să prezinte un interes . . . . .	241
Acțiuni populare . . . . .	242
<b>SECȚIUNEA II</b>	
<i>Condițiuni privitoare la natura actului.</i>	
A) Act administrativ de autoritate. Noțiunea actului administrativ de autoritate și elementele ei . . . . .	244
§ 1. Actele de autoritate sunt acte juridice . . . . .	246
Acte și fapte neîntrunind această condițiune :	
1. Faptele materiale administrative . . . . .	248
2. Actele și măsurile preparatorii :	
a) Anchete și rapoarte motivate . . . . .	251
b) Avizele . . . . .	251
Obligativitatea avizelor conforme . . . . .	252
c) Ordinele și instrucțiunile de serviciu . . . . .	253
§ 2. Actele de autoritate emană dela autoritățile administrative . . . . .	254
Actele legislative și parlamentare . . . . .	255
Actele autorităților judecătorești. Acte administrative cu caracter jurisdicțional	258
Actele autorităților publice secundare, stabilimente publice comerciale, regi publice comerciale, servicii publice concesionate . . . . .	261
§ 3. Actele de autoritate sunt acte cu caracter unilateral și exe- cutoriu . . . . .	262
Exemple de acte de autoritate după deciziunile jurisprudenței . . . . .	263
B) Reaua voință a administrațiunii de a rezolva cererea privitoare la un drept . . . . .	264
Recursul în contra-tăcerii Administrațiunii în dreptul francez . . . . .	266
Condițiunile de intentare în dreptul român . . . . .	267



SECȚIUNEA III

*Condițiuni privitoare la forme și termene*

§ 1. Termenul de intentare a acțiunilor îndreptate în contra unui act de autoritate . . . . .	274
§ 2. Termenul de intentare a acțiunilor în contra deciziunilor ilegale de înlocuire, mutare sau punere în retragere a funcționarilor inamovibili sau stabili . . . . .	276
§ 3. Termenul de intentare a acțiunilor îndreptate în contra tăcerii administrației . . . . .	282

SECȚIUNEA IV

*Neexistența unor cauze sau fme de neprimire*

§ 1. Cauze de neprimire rezultând din natura actului . . . . .	285
--	-----

*I. Actele de guvernământ*

Noțiuni generale . . . . .	286
Istoricul actelor de guvernământ în România . . . . .	288
Elementele esențiale ale unei teorii a actelor de guvernământ . . . . .	291
a) Necesitatea și utilitatea unei teorii a actelor de guvernământ . . . . .	292
b) Efectele juridice ale actelor de guvernământ . . . . .	293
c) Criteriul de distincțiune al actelor de guvernământ . . . . .	294
A) Definiția actului de guvernământ după legea din 1925; definițiunea legii . . . . .	296
B) Enumerațiunea 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 și interpretarea tratatelor diplomatice . . . . .	303
5. Măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor, foametei, turburărilor interne . . . . .	304
6. Naturalizarea . . . . .	306
7. Actele prin care se disolvă persoanele juridice . . . . .	307
9. Extrădarea și expulsarea . . . . .	307
Alte acte de guvernământ recunoscute prin jurisprudența Casației . . . . .	307
Concluziune . . . . .	309

*II. Actele de comandament cu caracter militar*

Noțiuni generale . . . . .	309
----------------------------	-----

*III. Actele de tutelă administrativă și de control ierarhic*

Noțiunea de control ierarhic și de tutelă administrativă . . . . .	315
Controlul judecătoresc asupra acestor acte . . . . .	317

	<u>Pag.</u>
<i>IV. Deciziunile comisiunilor disciplinare</i>	
Noțiuni generale. Natura juridică a deciziunilor disciplinare. . . . .	322
Caracterul discreționar al deciziunilor disciplinare . . . . .	324
<i>V. Actele autorității militare . . . . .</i>	
<i>VI. Actele președinților Camerei și Senatului . . . . .</i>	
§ 2. Cauze de neprimire rezultând din prezența unui recurs paralel . . . . .	429
Condițiunile de existență ale unui recurs paralel . . . . .	330
Jurisprudența Curții de Casațiune . . . . .	332
Condițiunile necesare pentru ca o cale de atac specială să aibă caracter jurisdicțional . . . . .	334
Acte administrative cu caracter jurisdicțional . . . . .	335

### CAPITOLUL III

#### Cauzele de ilegalitate ale actelor administrative

##### SECȚIUNEA I

###### *Noțiuni generale*

Excesul de putere administrativ . . . . .	337
Sanctiunea ilegalității actelor administrative :	
Nulitățile în dreptul administrativ . . . . .	340
Acte inexistente . . . . .	340
Acte nule. Nulități absolute și nulități relative . . . . .	341
Nulități textuale și nulități virtuale . . . . .	342
Acte nule de drept și acte anulabile . . . . .	343
Nulitatea actelor administrative după art. 159 și 160 a legii administrative din 27 Martie 1936 . . . . .	344

##### SECȚIUNEA II

###### *Cauzele de ilegalitate ale actelor administrative*

§ 1. Incompetența . . . . .	350
Diferite varietăți de incompetențe. Funcționarii de fapt . . . . .	351
§ 2. Vițiul de formă . . . . .	353
Cazuri când vitiul de formă nu atrage nulitatea actului. Formalități substanțiale și formalități accesorii . . . . .	355
§ 3. Violațiunea legii și a regulamentelor . . . . .	357
Eroarea de drept . . . . .	357
Eroarea de fapt sau greșita apreciere a faptelor . . . . .	358
§ 4. Deturnarea de putere . . . . .	360

CAPITOLUL IV

**Instanțele și procedura în materie de contencios administrativ**

SECȚIUNEA I

*Instanțele de contencios administrativ*

§ 1. Curțile de Apel, instanțe de contencios administrativ . . . . .	362
§ 2. Curtea de Casație, S. III, instanța de casare și de fond în materie de contencios administrativ . . . . .	364

SECȚIUNEA II

*Procedura în materie de contencios administrativ*

Noțiuni generale . . . . .	366
§ 1. Acțiuni. Condițiuni și forme. Procedura în fața Curților de Apel . . . . .	
Citarea părților . . . . .	366
Procedura de judecată . . . . .	368
Obligațiunea Administrațiunii de a prezenta dosarul afacerii . . . . .	369
§ 2. Suspendarea provizorie a executării actelor administrative de autoritate . . . . .	369
Utilitatea și necesitatea suspendării . . . . .	372
Fundamentul juridic al dreptului de suspendare . . . . .	373
Condițiunile de suspendare . . . . .	375
§ 3. Intervențiunea . . . . .	376
§ 4. Recursul în casare în contra deciziunilor Curților de Apel. Procedura recursului . . . . .	377
§ 5. Contestațiuni la Curtea de Casație . . . . .	378
§ 6. Revizuirea hotărârilor de contencios administrativ . . . . .	379

SECȚIUNEA III

*Cuprinsul hotărârilor în materie de contencios administrativ. Caracterul Contenciosului creat prin legea dela 23 Decembrie 1925*

§ 1. Cuprinsul hotărârilor . . . . .	381
§ 2. Caracterul contenciosului înființat prin legea dela 1925. Contencios subiectiv și de plină jurisdicțiune . . . . .	384
Cazuri când în sistemul juridic român ar putea exista un contencios de anulațiune . . . . .	385

SECȚIUNEA IV

*Efectul hotărârilor de contencios administrativ*

§ 1. Efectul hotărârilor, prin care se anulează un decret sau o deciziune ilegală de înlocuire, mutare sau punere la retragere a unui funcționar-inamovibil sau stabil . . . . .	386
I. Cazul funcționarilor numiți sau aleși pe un termen anumit . . . . .	388
II. Cazul consiliilor alese pe un termen anumit . . . . .	389

	<u>Pag</u>
§ 2. Efectul hotărârilor judecătorești 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 jurisdicțiune obiectivă în dreptul român . . . . .	393

## SECȚIUNEA V

*Executarea hotărârilor judecătorești*

Daunele cominatorii . . . . .	394
Procedura daunelor cominatorii . . . . .	396
Jurisprudență . . . . .	396

## SECȚIUNEA VI

*Diferite alte dispozițiuni ale legii contenciosului administrativ*

§ 1. Plata creanțelor în contra Statului, județelor, comunelor și stabilimentelor publice . . . . .	400
§ 2. Responsabilitatea civilă a funcționarilor publici . . . . .	402
Incheiere . . . . .	403

## ANEXE

**Texte legislative și constituționale relative la  
Contenciosul Administrativ român**

ANEXA I. — Legea pentru înființarea consiliului de Stat din 11 Februarie 1864. . . . .	409
ANEXA II. — Art. 131 al Constituției din 1 Iulie 1866 . . . . .	417
ANEXA III. — Lege pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale consiliului de Stat din 9 Iulie 1866 . . . . .	417
ANEXA IV. — Articolul 130 al Constituției din 1864 . . . . .	419
ANEXA V. — Legea pentru reorganizarea Inaltei Curți de Casație și Justiție din 1 Iulie 1905 . . . . .	419
ANEXA VI. — Legea Curței de Casație din 25 Martie 1910 . . . . .	423
ANEXA VII. — Legea pentru reorganizarea Inaltei Curți de Casație și Justiție din 17 Februarie 1912 . . . . .	424
ANEXA VIII. — Art. 99, 107 și 128 a Constituției din 29 Martie 1923 . . . . .	429
ANEXA IX. — Lege pentru Contenciosul administrativ din 23 Decembrie 1923 . . . . .	430
Bibliografie . . . . .	435
Tabla alfabetică a materiilor . . . . .	
Tabla analitică a materiilor . . . . .	

# Cuvânt premergător

---

## CUVÂNT PREMERGĂTOR

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

*Studiul de față, care se prezintă ca o a doua edițiune a unei lucrări cu acelaș 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 Decembrie 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 pozitiv actualmente în vigoare. În 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 pozitiv, 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 constituie 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 hotărârilor 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 rezam 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 trebuie 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 disciplinare nu se pot aplica decât cu avizul conform al comisiunilor disciplinare. Ori, legea pentru completarea măsurilor excepționale financiare din 24 Decembrie 1932 găsește nimerit ca printre aceste măsuri financiare să strecoare și o altă dispozițiune, cuprinsă în art. 12 al legii, și anume: „În 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”. În modul acesta garanțiile Statutului sunt destiințate*

*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 trebuiesc 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 dezechilibru 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 constituie 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 Înalta 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



# 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 precizie 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** constituiesc 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. În 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 trebuie 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 obicei 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** constituiesc a doua categorie de fenomene ce se pot constata în structura ordinii juridice. În 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 întrebuițează termenul de drepturi subiective. În 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 regulile 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** constituiesc 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 investit 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 constituie în acest caz condițiunea necesară cu care un individ poate fi investit 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 crea 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 constituiesc în acest mod o clasificare tripartită a actelor juridice <sup>1)</sup>.

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 regulilor juridice, constituiesc și ele cu acest titlu fenomene de reali-

---

<sup>1)</sup> Această clasificare tripartită a actelor juridice este datorită lui *L. Duguit* care a formulat-o cel dintâiu, și Prof. *G. Jéze*, care a sistematizat-o cu deosebire. (Vezi *Bonnard*, *Contrôle jurid.* pag. 36). Vezi: *G. Jéze*, *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. În adevăr se știe că regulile 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 coborim 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 <sup>1)</sup>.

În 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 constituie de asemenea un fapt incontestabil al ordonanțării juridice, deși s'ar părea că odată cu fenomenele de realizare, care constituiesc 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 constituie 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 <sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Aceasta este teoria cunoscută sub numele de „Stufentheorie”, teoria formațiunii dreptului pe trepte, pusă în lumină și susținută de Prof. A. *Merkel* și H. *Kelsen*. (Vezi *Bonnard*, *Cont. Jur.*, pag. 21).

<sup>2)</sup> 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.