

PARTICULARITĂȚILE CONSTRUCȚIEI JURIDICE ALE SUSPENDĂRII EXECUTĂRII ACTULUI ADMINISTRATIV INDIVIDUAL DEFAVORABIL (PARTEA I)

Nicolae FALĂ¹, lector universitar, formator INJ (ORCID: 0000-0003-0228-9269)

Mihail POALELUNGI, doctor habilitat, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0002-8270-5543)

PECULIARITIES OF THE LEGAL CONSTRUCTION OF THE SUSPENSION OF THE EXECUTION OF THE UNFAVORABLE INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACT (PART I)

Due to the uniform nature of the administrative procedure, the individual administrative act is the indispensable legal instrument through which public authorities tackle the modern tasks of public authorities. Administrative action must serve the effectiveness of the administration, as well as the interest of the citizen for a clear and permanent determination of their legal position. Thus, a distinction is made between the procedural function, the clarification function, the decided fact function, the enforcement function and the legal protection function. The execution of the individual administrative act is one of the most important legal effects. The moment of triggering the enforceable effect of the individual administrative act coincides with its validity. Validity is in turn external and internal (internal efficiency). The need for effective legal protection against burdensome administrative acts also includes provisional legal protection. The administrative code distinguishes between the suspension occurred by the effect of the law and the suspension instituted by the public authority or the court at the request of the addressee or the third party affected by the unfavorable individual administrative act.

Keywords: individual administrative act, functions, temporary protection, execution, suspension

Grație carterului uniform al procedurii administrative, actul administrativ individual este instrumentul juridic indispensabil prin care autoritățile publice fac față sarcinilor moderne ale autorităților publice. Acțiunea administrativă trebuie să servească eficacității administrației, precum și interesul cetățeanului pentru o determinare clară și permanentă a poziției sale juridice. Astfel, se face distincția între funcția procedurală, funcția de clarificare, funcția de lucru decis, funcția de executare și funcția protecție juridică. Executarea actului administrativ individual este unul dintre cele mai importante efecte juridice. Momentul de declanșare a efectului executoriu al actului administrativ individual coincide cu valabilitatea acestuia. Valabilitatea este la rândul său externă și internă (eficiența internă). Necesitatea de protecție juridică efectivă împotriva actelor administrative împovărătoare include și protecția legală provizorie. Codul administrativ distinge între suspendarea survenită prin efectul legii și suspendare instituită de către autoritatea publică sau instanța de judecată la cererea destinatarului sau terțului afectat de actul administrativ individual defavorabil.

Cuvinte-cheie: act administrativ individual, funcții, protecție provizorie, executare, suspendare

1 Expert național în Codul administrativ, membru al grupului de lucru la elaborarea și implementarea Codului administrativ

Introducere

Obiectivele acestei cercetări științifice constau în abordarea suspendării executării actului administrativ individual într-un context mai complex, în special, al funcțiilor actului administrativ individual și protecției legale provizorii. Necesitatea acestui mod de a proceda a fost determinată de noutățile Codului administrativ, tehnica cu specific german al elaborării conținutului normativ, stereotipurile conștiinței juridice naționale, lipsa instruirii adecvate a funcționarilor publici și a unor reprezentări ai universului profesiei juridice. Suntem convinși că cercetarea respectivă este doar un ciob în care sunt problematizate numai anumite aspecte din marea Codului administrativ, dar pe alocuri pretinde de a oferi soluții pentru domeniul practic. De le unele precizări generale, investigația parcurge succint constelația funcțiilor actului administrativ individual, ca ulterior să atingă unele aspecte de fundament ale valabilității acestuia și protecției legale provizorii împotriva actului defavorabil, ca, în cele din urmă, să se centreze pe analiza unor clasificări ale suspendării executării actului administrativ individual, în special suspendarea executării acestuia *ipso iure*.

Unele precizări de ordin terminologic, istoric și dogmatic

Actul administrativ individual constituie elementul central de acțiune administrativă al statului în domeniul dreptului administrativ general și special. Este unul dintre mai multe posibilități de acțiune administrativă, dar cel mai adesea aplicat de către autoritățile publice datorită reglementării sale obligatorii pentru un caz individual.

În special, datorită carterului uniform al procedurii administrative, actul administrativ individual este instrumentul juridic indispensabil prin care autoritățile publice fac față *sarcinilor* sale moderne.

Marea importanță dogmatică a actului administrativ, *în special al celui individual*, se manifestă, printre altele, și datorită faptului că poate fi utilizat în diferite domenii administrative (de la administrația publică a funcțiilor publice, cum ar fi de funcționar public, judecător, procuror etc. până la domeniul serviciului public de nivel comunitar), datorită caracterului său uniform și a normelor juridice comune, care reglementează examinarea, pregătirea și emiterea sa.

Potrivit art. 10 din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public².

Definiția actului administrativ individual din art. 10 alin. (1) din Codul ad-

2 Legea Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018 În: Monitorul Oficial nr. 309-320/466 din 17.08.2018, în vigoare din 01.04.2019

ministrativ are ca sursă de inspirație și model definiția legală, și trăsăturile actului administrativ din legislația administrativă Germană, fiind corespondentul art. 35 din Legea Germaniei privind procedura administrativă (VwVfG): „*Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist*“ (Actul administrativ este orice dispoziție, decizie sau o altă măsură oficială, pe care o întreprinde autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public și care are drept scop producerea nemijlocita a efectelor juridice în exterior)³.

Subliniem că, art. 35 din Legea Germană cu privire la procedura administrativă reglementează atât conceptul de act administrativ individual, cât și pe cel de act administrativ normativ. Noțiunea de *act administrativ* este una generică, ea include atât actul administrativ *normativ* cât și pe cel *individual*.

Legiuitorii Codului administrativ al Republicii Moldova, din raționamente de politică de drept, în special, ce țin de calitatea legii, a reglementat definiția actului administrativ individual și normativ în două articole diferite, respectiv art. 10 alin. (1) din Codul administrativ [**actul administrativ individual**], și art. 12 [**actul administrativ normativ**]⁴.

Forma de acțiune a actului administrativ este o creație de scop, care ar trebui să servească eficacității administrației, precum și interesului cetățeanului pentru o determinare clară și permanentă a poziției sale juridice⁵. În consecință, un număr de funcții sunt atribuite actului administrativ în relația dintre administrație și cetățean. În general, urmează să se facă distincția între funcția procedurală, funcția de clarificare, funcția de lucru decis, funcția de executare și funcția protecție juridică.

Funcțiile actului administrativ individual

Funcția procedurală. Acțiunea autorităților publice printr-un act administrativ individual reprezintă o decizie finală pentru procedura administrativă. Procedura actului administrativ definește autoritatea publică ca un organism care efectuează sarcinile administrației publice⁶. În esență, procedura administrativă este o activitate cu efect extern a autorităților publice, care are început, conținut și final. Potrivit art. 6 alin. (1) din Codul administrativ⁷ procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și **emiterea unui act administrativ individual (s.n.)**, spre examinarea condițiilor,

3 Legea procedurii administrative din Germania (VwVfG). https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/___35.html (consultat la 06.03.2021)

4 Ibidem.

5 Rainer Bauer, Dirk Heckmann, Kay Ruge, *Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government. Kommentar*. Wiesbaden: GmbH & Co. 2014, p. 762

6 <https://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltung> (vizitat la 18.03.2021)

7 Codul administrativ. op. cit.

pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

Orice de procedură administrativă se inițiază în baza unei petiții sau din oficiu. Inițierea procedurii administrative prin petiție [**principiul disponibilității**] are loc, în special, pentru administrația publică a serviciilor publice, atunci când autoritățile publice le furnizează pentru cetățeni, companii și alți beneficiar (exemple: educație (universități), cultură (administrarea de muzee, teatre), sănătate (administrarea de spitale, case de bătrâni), bunuri publice (funcționarea apelor, stații de epurare), probleme sociale (plata asistenței sociale).

Administrația serviciilor publice este un tip al administrației publice, care alături de administrația intervențiilor și reglementărilor servește interesului general și urmărește, de exemplu, obiectivele politicii economice, sociale, sociale și culturale. Administrația serviciilor publice se poate realiza și prin instrumente juridice de drept privat.

În ordinea ideilor enunțate, art. 78 alin. (1) din Codul administrativ⁸ prevede că, **procedura administrativă se finalizează** prin efectuarea unei operațiuni administrative sau **prin emiterea unui act administrativ individual (s.n.)**, respectiv încheierea unui contract administrativ.

Asimilat emiterii actului administrativ individual este refuzul de a primi/examina cererea petiționarului sau *ficțiunea acceptării tacite* a cererii, în cazurile prevăzute de legea specială. Soluționarea cererii în termenul prevăzut de lege este una din obligațiile pozitive ale autorității publice. Potrivit art. 60 alin. (1) din Codul administrativ⁹ termenul general în care o procedură administrativă trebuie¹⁰ finalizată este de treizeci zile, dacă legea nu prevede altfel. Totodată, conform art. 64 alin. (2)-(3) din Codul administrativ¹¹, refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal. Prin derogare de la prevederile alin.(2), în cazurile prevăzute de lege, **nesoluționarea în termen a unei cereri se consideră drept acceptare** a acesteia (s.n.).

Prin urmare, particularitățile specifice de emiterie a actului administrativ individual conform prevederilor art. 64 alin. (2)—(3) din Codul administrativ¹², de asemenea constituie o **decizie finală pentru procedura administrativă**.

Aceste particularități de emiterie a actului administrativ individual se fundamentează pe conceptul de legislație administrativă prietenoasă¹³ cetățeanului și au

8 Ibidem.

9 Ibidem.

10 Verbul „trebuie” indică la caracterul imperativ al normei din art. 60 alin. (1) din Codul administrativ.

11 Codul administrativ. op. cit.

12 Ibidem.

13 Structura și spiritul Codului administrativ este animat de conceptul de legislație administrativă prietenoasă cetățeanului. Administrație publică și justiție administrativă prietenoasă cetățeanului sunt fațete ale aceluiași concept.

menirea de a eficientiza procedura administrativă și administrația publică. Reamintim că, procedura administrativă trebuie să se realizeze într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient, cu bună-credință și corespunzător scopului.

Subliniem că, încălcarea termenului legal de finalizare a procedurii administrative, în special, când rezultatul acesteia este un act administrativ individual defavorabil, constituie o ilegalitate ce viciază actul administrativ individual. De exemplu, inițierea unei proceduri administrative de control al averilor și intereselor personale, exercitării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, prin rezultatul lor este asimilată sancțiunilor de ordin penal/contravențional aplicate de autoritatea jurisdicțională, iar nefinalizarea ei în termenul legal constituie o încălcare a principiului legalității procedurale, fiind de natură să afecteze sever valabilitatea actului administrativ individual.

Autoritatea publică este obligată să se comporte cu bună-credință, iar cetățeanul este îndreptățit de o încredere legitimă să obțină o decizie în termenul stipulat de lege, atunci când procedura actului administrativ realizează managementul intervențiilor publice în drepturile persoanei.

Funcția de reglementare. Funcția respectivă mai este numită și funcție de implementare sau clarificare. Actul administrativ individual servește la reglementarea unui caz individual. Este un mijloc de aplicare a dreptului public, o formă de administrație publică, un instrument de legătură între dreptul material public și dreptul formal¹⁴, dar și un proces de subsumare¹⁵ juridică. Pe baza reglementărilor legale generale, actul administrativ individual determină ce „*ar trebui să fie legal*” pentru persoană.

14 Christoph Trzaskalik. Der Rechtsschutz in Steuersachen. Köln: O. Schmidt, 1995, p.71

15 Procesare (rezolvare) juridică a unui caz individual. Subsumarea descrie în general un proces în care se relaționează un termen sub altul. În jurisprudență, subsumarea este de obicei înțeleasă ca aplicarea unei norme juridice la o anumită problemă din viață. În mod specific, aceasta înseamnă că problema — cunoscută și sub denumirea de „caz”, este subordonată normei juridice relevante. Subsumarea are structura unui silogism aristotelic: clauza (premise) majoră, faptul juridic abstract care constituie temeiul unei revendicări; clauza (premise) minoră, care constă în compararea circumstanțelor concrete ale cazului cu elementele faptului juridic abstract, și o clauză finală, informații despre existența sau inexistența unei consecințe juridice (adică dacă faptele și circumstanțele coincid sau nu). Se utilizează inducția, cunoașterea cazului prin probe, care acționează asupra simțurilor omului și relaționarea acestuia la standardul normativ. Se utilizează propoziția afirmativă. Afirmatia din raționamente de claritate este prioritară negației. Schema de subsumare poate fi, în principiu, la fel de complexă și imbricată pe cât se dorește, întrucât temeiul pretențiilor se referă uneori la diferite norme sau poate conține trăsături de fapt problematice. Dacă un element al faptului abstract este problematic, acesta trebuie definit. Dacă la întrebarea cazului i se răspunde ca urmare a procesării unui caz, aceasta indică o opinie de expert, utilizată în învățământul juridic sau activitatea avocatului. În stilul judecătoresc, autorul răspunde mai întâi la întrebarea de caz și apoi își justifică răspunsul, adică anunță soluția și apoi raționamentul. Diferența dintre stilul opiniei expertului și stilul judecării este așadar ordinea în care sunt prezentate raționamentul și rezultatul; procesul subsumării este identic în ambele cazuri. Formula: dacă $A = B$ și $B = C$ atunci $A = C$.

Importanța acestei funcții este evidentă mai ales atunci când cerințele legale din norma juridică sunt nedeterminate, adică atunci când consecințele juridice nu pot fi derivate cu ușurință din formularea textului normativ. Astfel, actul administrativ individual este o reglementare obligatorie pentru destinatar și terțul afectat, care urmărește scopul de a crea **securitate juridică** între stat și cetățean. Conținutul reglementar al unui act administrativ individual eficient își leagă destinatarii și terții, așa-numitul *efect obligatoriu*. Alte autorități publice trebuie să recunoască un act administrativ individual și să respecte conținutul său reglementar în procesul decizional fără a verifica legalitatea acestuia, așa-numitul *efect de fapt*. Prin urmare, acest lucru leagă, de asemenea, toate celelalte autorități publice de prevederile actului administrativ individual.

În sensul enunțat, art. 139 alin. (4) din Codul administrativ¹⁶ prevede că, actele administrative individuale **se respectă** de către autoritatea publică emitentă, **alte autorități publice**, destinatarii acestora și persoanele terțe (s.n.). În consecință, actul administrativ individual are un efect de stabilitate (certitudine juridică) și creează securitate juridică.

Funcția de lucru decis. Actul administrativ individual intră în vigoare indiferent dacă este legal sau ilegal. Comunicarea actului administrativ individual destinatarului sau terțului este suficientă pentru valabilitatea sa juridică¹⁷, cu excepția cazului în care actul administrativ a fost nul de la bun început. Potrivit art. 139 alin. (5) din Codul administrativ¹⁸, un act administrativ individual nul nu produce efecte juridice. Nulitatea în acest sens înseamnă că actul administrativ individual este ineficient din punct de vedere juridic și nu are nici o putere legală. Conform art. 141 alin. (1) din Codul administrativ, un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor relevante.

Actul administrativ individual este înzestrat cu puterea lucrului decis numai atunci când nu este contestabil sau a fost contestat fără succes. Astfel, art. 140 din Codul administrativ¹⁹ stabilește că, actul administrativ individual obține puterea lucrului decis atunci când nu mai poate fi contestat nici pe cale prealabilă, nici prin acțiune în instanța de judecată competentă. Dacă un act administrativ individual are mai mulți destinatari sau mai multe persoane sânt afectate de acesta, puterea lucrului decis poate surveni în momente diferite pentru fiecare din aceste persoane. Acest efect juridic *consolidează situația juridică* și oferă cetățeanului *încredere* că actul administrativ individual nu mai poate fi schimbat. Ulterior, actul administrativ individual este posibil de anulat doar în cazuri excepționale limitate, cum ar fi retragerea și revocarea conform prevederilor art. art. 143-147 din Codul administrativ²⁰.

16 Codul administrativ. op. cit.

17 https://rsf.uni-greifswald.de/storages/uni-greifswald/fakultaet/rsf/lehrstuehle/lw-wallerath/buch-allg-verwaltungsrecht/9_Die_Lehre_vom_Verwaltungsakt.pdf (consultat la 23.03.2021)

18 Ibidem.

19 Codul administrativ. op. cit.

20 Ibidem.

Funcția de titlu executoriu²¹. Grație acestei funcții, actul administrativ individual poate fi pus în aplicare de către însăși autoritatea publică emitentă sau de către o altă autoritate publică. Prin emiterea actului administrativ individual, autoritatea publică își creează astfel titlu executoriu, nefiind necesar, ca în domeniul dreptului privat, de o hotărâre judecătorească executorie și emiterea unui titlu executoriu. Conform prevederilor art. 171 alin. (2) din Codul administrativ, organul de executare pentru actul administrativ individual este autoritatea publică emitentă, dacă legea nu prevede altfel. Condițiile și procedura de executare a unui act administrativ individual sunt reglementate de titlul VII din Codul administrativ²².

Funcție de protecție juridică. Acțiunea autorităților publice prin intermediul unui act administrativ individual determină și opțiunile destinatarului sau terțului afectat de această formă de acțiune a statului pentru folosirea căilor de atac²³. Actul administrativ individual se contestă cu cerere prealabilă sau cu acțiune în contencios administrativ. Astfel, cererea prealabilă este o cale de atac extrajudiciară obligatorie, excepțiile de la efectuarea examinării procedurii prealabile fiind stabilite expres de prevederile art. 163 din Codul administrativ²⁴. Cererea prealabilă precedă acțiunea în contencios administrativ. Potrivit art. 162 alin. (3) din Codul administrativ cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual. Având în vedere că *tipul de acțiune* în contencios administrativ depinde *de forma acțiunii administrative* utilizată de autoritatea publică, articolul 206 alin. (1) lit. a)-b) și d) din Codul administrativ autorizează pentru contestarea actului administrativ individual admisibilitatea²⁵ *acțiunii în contestare (anularea actului administrativ individual ilegal), acțiunea în obligarea emiterii actului administrativ individual și acțiunea în constatarea nulității actului administrativ individual*. Funcției respective i se atribuie și protecția juridică provizorie: cererea de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil și ordonanța provizorie.

21 Reimund Shmidt-de Caluwe. Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999, p. 210

22 Ibidem.

23 https://www.zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/Aufsatz_ZUR_17_09.pdf (consultat la 23.03.2021).

24 Ibidem.

25 În drept, admisibilitatea este înțeleasă ca fiind încuviințarea unei acțiuni juridice din partea unei autorități judiciare sau administrative asupra fondului. Conform înțelegerii generale, o autoritate sau o instanță examinează, în cadrul admisibilității, dacă sunt respectate condițiile formale pentru a acționa pentru a adopta o decizie. Numai în contextul examinării fondului litigiului se va decide prin aplicarea dreptului material. În consecință, o cale de atac legală administrativă poate eșua din cauza inadmisibilității, precum și a netemeinicii. În dreptul procesual administrativ, în special, admisibilitatea acțiunii presupune conform art. 189 alin. (1) din Codul administrativ ca o încălcare a drepturilor reclamantului să fie doar posibilă (drept la înaintarea acțiune, teoria probabilității). *Condițiile de admisibilitate* a acțiunii în contenciosul administrativ *depinde de tipul acțiunii*, iar tipul acțiunii este *condiționat de felul activității administrative*.

Momentul declanșării efectului executoriu al actului administrativ. Clasificare.

După cum s-a subliniat mai sus, comunicarea actului administrativ individual destinatarului sau terțului afectat, generează eficiența (valabilitatea) acestuia, producând efectele juridice corespunzătoare, inclusiv efectul executoriu. *Executarea actului administrativ individual este unul dintre cele mai importante efecte juridice.* Pentru realizarea acestuia, autoritatea publică este îndreptățită să aplice chiar măsuri de executare silită (de exemplu: realizarea prin substituție, amenda de constrângere etc.).

Momentul de declanșare a efectului executoriu al actului administrativ, potrivit articolului 171 alin. (4) din Codul administrativ²⁶, coincide cu valabilitatea acestuia. În textul articolului pre-citat este utilizată noțiunea „...executorii din momentul survenirii **obligativității** lor...” (s.n.). Deși folosirea în textul normativ a noțiunii „obligativității” nu este cea mai reușită, sensul este același. Așadar, actul administrativ individual este executoriu din momentul când devine **valabil**. Conform articolului 139 alin. (1) din Codul administrativ un act administrativ individual *devine valabil* (s.n.) pentru persoana căreia îi este destinat sau care este afectată de el în momentul în care i se comunică acestea, cu excepția²⁷ cazului când actul administrativ însuși stabilește o dată ulterioară pentru obligativitatea sa.

Subliniem cu titlu de precizare că, articolul 139 din Codul administrativ nu definește conceptul de valabilitate a actului administrativ individual, ci reglementează *începutul* (alineatul (1)) și *sfârșitul* (alineatul (3)), adică durata valabilității unui act administrativ individual. Această concluzie rezultă din sinopsitul dispozițiilor articolului 139; termenul „*devenirea*” (alineatul (1)) și „*rămânerea*” (alineatul (3)) unui act administrativ individual valabil, precum și *excepția (negativă)* de nevalabilitate a actului administrativ individual nul.

Termenul „*valabilitatea*” actului administrativ individual nu este definit de Codul administrativ. Conceptul respectiv cuprinde: valabilitatea externă și internă (eficiența internă). Eficiența „externă” este în general înțeleasă ca fiind obligarea destinatarului sau terțului afectat de actul administrativ individual, chiar dacă reglementarea specifică — de exemplu din cauza unei condiții suspensive sau a unui termen — intră în vigoare mai târziu. Astfel, ultima este doar o chestiune de eficiență „interioară”.

Eficiența externă apare odată cu comunicarea actului administrativ individual. Întrucât comunicarea poate fi făcută către destinatar sau terțul afectat, astfel, unul și același act administrativ individual poate fi comunicat la momente diferite de timp. Așadar, momentul eficienței externe poate varia, de asemenea, individual.

Eficacitatea externă a actului administrativ individual este parțial echivalată cu *existența juridică* a actului administrativ²⁸. Acest lucru este logic în măsura în care

²⁶ Codul administrativ. op. cit.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Bearbeitet von Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober, Winfried Kluth, Stefan Korte, Sven Eisenmenger. Verwaltungsrecht: Band I. München: C. H. Beckp. 2017, p. 578-580

actul administrativ individual se limitează la aria administrativă internă înainte de anunțul său, și doar odată cu anunțul intră „în lumea exterioară”. Deoarece comunicarea marchează simultan momentul în care actul administrativ are efect asupra persoanei căreia i se anunță, existența și eficacitatea coincid. Cu toate acestea, acest fapt se aplică numai primei persoane căreia i se comunică actul administrativ.

Dacă actul administrativ individual este cunoscut ulterior altor persoane, acesta va intra în vigoare (va deveni valabil) față de aceste persoane la un moment ulterior, deși a existat deja ca atare după primul anunț²⁹. Momentul *existenței juridice* și cel al *eficienței externe* se pot corela astfel, dar nu trebuie să persiste din rațiuni de ordin practic. Argumentele expuse demonstrează că, existența juridică și eficacitatea externă nu sunt, prin urmare, sinonime. În practică, această distincție este deosebit de evidentă în ce privește calcularea termenului căilor de atac.

Observăm că, autoritatea publică emitentă este îndreptățită să modeleze temporal valabilitatea și efectul executoriu al actului administrativ individual în raport cu o altă dată, alta decât cea a comunicării. În acest caz, autoritatea publică acționează discreționar.

Similar coraportului dintre existența legală și eficiența externă, eficiența internă și cea externă a actului administrativ individual pot varia în partea ce ține de criteriul temporal. Eficiența internă ar trebui să indice apariția consecințelor juridice ale actului administrativ emis într-un caz specific. Prin urmare, actul administrativ individual ar trebui să declanșeze efectiv efectele juridice materiale (inclusiv, executarea) care au fost urmărite din momentul eficienței sale interne. Pentru a clarifica lucrurile, acest efect este uneori descris folosind termeni precum „validitate”, „relevanță”, „în vigoare” sau „obligativitate”.

Totodată, este adevărat că, în majoritatea cazurilor, eficacitatea externă și cea internă coincid. Cu toate acestea, în cazul în care reglementarea principală este legată de o condiție suspensivă sau de o limită de timp, eficacitatea externă și cea internă diferă. În cazul în care consecințele juridice preconizate prin emiterea actului administrativ individual nu trebuie să apară imediat, acestea trebuie să fie acoperite de prevederi speciale, precum cele care există sub forma unor dispoziții adiționale conform art. 138 din Codul administrativ³⁰.

Valabilitatea (eficiența) actului administrativ individual se atribuie la latura consecințelor juridice, și diferă de legalitatea sa. Diferența dintre valabilitatea și legalitatea/ilegalitatea actului administrativ este un principiu fundamental³¹. Un act administrativ individual ilegal este, din acest punct de vedere, eficient și executoriu odată cu comunicarea sa. Consacrarea acestei reguli de drept este susținută de prevederile articolului 139 alin. (2) din Codul administrativ³², care prevede că, un act administrativ individual

29 Ulrich Ramsauer, Carsten Tegethoff, Peter Wysk *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*. Kommentar. München: C.H.Beck 2021, p. 1057-1087

30 Codul administrativ. op. cit.

31 Rainer Bauer Bayerisches Dirk Heckmann, Kay Ruge. *Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government Kommentar*. GmbH & Co. KG — Wiesbaden. Auflage, 2014, p. 1097

32 Ibidem.

obține valabilitate cu acel conținut cu care este comunicat. Respectarea legii — un deziderat fundamental al statului de drept — este asigurată în dreptul civil în special prin interzicerea recunoașterii actelor juridice care încalcă legea.

Dispozițiile articolului 139 alin. (1) — (2) din Codul administrativ³³ formează, ca să spunem așa, un contra-concept acestei forme de legătură între *legalitate și valabilitate juridică*: actul administrativ individual își dezvoltă consecințele juridice, indiferent de legalitatea sa.

Contramodelul din domeniul dreptului administrativ, la rândul său, se bazează pe *statul de drept*: el decurge din nevoia de *securitate juridică*. Ceea ce este decisiv rezidă în faptul că actele administrative individuale — spre deosebire de contractile civile care au rădăcini în autonomia privată — sunt o formă suverană de acțiune a statului, care îndreptățesc (și obligă) autoritățile publice să îndeplinească competențele.

Dispozițiile articolului 139 și 171 alineatul (4) din Codul administrativ³⁴ sunt conceptuale pentru procedura administrativă a actului administrativ individual.

Subliniem că, prin intermediul executării administrative, obligațiile de drept public ale cetățeanului și alte consecințe ale actului administrativ individual defavorabil³⁵, sunt executate de către autoritate printr-o procedură specială.³⁶ Normele de drept care reglementează executarea administrativă fac parte din dreptul administrativ.

Necesitatea de apărare, legalitatea administrației publice și în general respectarea și consolidarea statului de drept, construcția unei administrației publice eficiente și intervenția proporțională a puterii publice prin intermediul actului administrativ individual defavorabil în drepturile destinatarului sau terțului afectat, a determinat legiuitorul de a reglementa felurile, cazurile și procedura de *suspendare* a efectului executoriu al actului administrativ împovărat.

Baza legală principală pentru suspendarea funcției de titlu executoriu a actului administrativ individual defavorabil este cuprinsă în articolele 171-172, 164 alineatul (2), 214 și 250 lit. b) din Codul administrativ³⁷. Reglementările normative respective prezintă pe alocuri adevărate inovații pentru sistemul juridic autohton și comunitatea profesioniștilor dreptului. Înțelegerea și aplicarea lor corectă necesită schimbarea atitudinii, excluderea stereotipurilor, scepticismului juridic și o cultură juridică avansată, iar la nivel de metode, o abordare corectă din punct de vedere sistematic, teleologic, logic și literar, având aprinsă permanent lumina conceptului de legislație administrativă prietenoasă cetățeanului.

33 Ibidem.

34 Codul administrativ. op. cit.

35 Conform art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acte administrative individuale defavorabile sunt acele acte care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

36 Andreas Wittern, Maximilian Baßlsperger. Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht. Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH. 2016, p. 147

37 Ibidem.

Din punct de vedere constituțional suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil se fundamentează în calitate de măsură de protecție provizorie pe articolele 1 [statul de drept], 20 [accesul liber la justiție], 26 [dreptul la apărare] și 53 [Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică] din Constituție³⁸.

În special, articolul 53 alin. (1) din Legea fundamentală³⁹ garantează un drept fundamental la protecție juridică efectivă împotriva actelor autorității publice, în măsura în care acestea interferează cu drepturile persoanei în cauză.

Suspendarea executării actului administrativ individual implică o abordare complexă, pe de o parte, dată de necesitatea implementării efectului executoriu al acestuia, iar pe de altă parte de protecția juridică efectivă, care include și protecția judiciară provizorie, în privința efectului executoriu al actelor administrative individuale împovărătoare.

În lipsa *protecției judiciare provizorii* în privința oricăror tipuri de ilegalități a măsurilor suverane întreprinse de autorităților publice în procesul de realizare a funcției administrative a puterii publice (de executare a legilor), conceptul statului de drept și accesul efectiv la un control judecătoresc ar putea fi compromis sever, transformându-se doar într-o formalitate. Totodată, dreptul subiectiv din unul concret și efectiv,⁴⁰ s-ar transforma într-o dimensiune iluzorie și teoretică, datorită intervalului de timp de la inițierea procesului și până la adoptarea unei hotărâri judecătorești definitive. Astfel, de vreme ce statul garantează un drept, el trebuie să creeze premisele realizării acestuia.⁴¹

Timpul de efectuare a examinării procedurii prealabile și durata procesului de contencios administrativ nu ar trebui să se transforme, din căi de atac efective privind apărarea drepturilor vătămate de activitatea administrativă a autorităților publice, în proceduri și laboratoare generatoare de încălcări a drepturilor și libertăților omului. Procedurile principale oferă reclamantului un anumit grad de incertitudine.

Astfel, protecția legală provizorie în procesul de contencios administrativ nu a fost concepută și nici nu poate fi o instituție formalistă și de decor⁴², dar o regulă

38 Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial 1, 12.08.1994.

39 Ibidem.

40 CEDO nu garantează drepturi teoretice și iluzorii, ci drepturi concrete și efective [Airey împotriva Irlandei, pct. 24] [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-61978%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-61978%22]}) și [Perez împotriva Franței (MC), pct. 80] [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-66187%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-66187%22]})

41 Hotărârea Curții Constituționale [HCC nr.8 din 5 aprilie 2019, pct. 18] https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_8_2019_30g_2019_rou.pdf

42 Riscul respectiv este generat de mai mulți factori: lipsa de pregătire profesională a judecătorului, avocaților și funcționarilor publici, integritate insuficientă, frica de novații juridice, implicații ale politicului în justiție, de justiția televizată, lipsa de cultură juridică în societate, stereotipurile și percepția falsă că omul ar trebui să servească statul, dar nu autoritățile sunt în serviciul cetățeanului, dorința de răzbunare, mediul academic conservativ în concepții învechite și teozizat, și rupt de realitățile practice, persecutarea judecătorilor de administrația publică, serviciile speciale, opinia publică care deligitimează, lipsa unei comunicări publice instituționalizate a judecătorilor, antagonismul în mediul judecătorilor, precum și lipsa unor organe de autoadministrare judecătorească capabile să asigure independența și autoadministrarea judecătorească efectivă.

obișnuită atunci când este impusă de apărarea urgentă a revendicării încălcării dreptului subiectiv al reclamantului, legalitatea și proporționalitatea administrației publice, prin punerea în balanță a altor componente ale interesului public⁴³.

Protecția juridică provizorie împotriva efectului executoriu al actului administrativ individual defavorabil are scopul de a *garanta o protecție legală efectivă* și constituie un remediu intermediar de protecție a drepturilor până la obținerea de către reclamant a unei hotărâri judecătorești favorabile definitive.

Protecția juridică provizorie prin suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil se mai numește și *procedură de urgență*, deoarece în cadrul ei se poate rezolva o problemă care se referă la un drept vătămat printr-un act administrativ individual. Totodată, pentru suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, nu trebuie desfășurat un proces îndelungat în instanță. Avantajul, este că această procedură scurtată și sumară permite luarea deciziilor cât mai rapid, de exemplu dacă evenimentul prejudiciabil pentru drepturile destinatarului sau terțului afectat de actul administrativ individual este iminent.

Protecția juridică temporară împotriva actului administrativ individual defavorabil este deosebit de populară în Germania și așa urmează să devină în Republica Moldova, datorită structurii sale speciale. Mai ales dacă reclamantul caută „ajutor rapid” sau dacă există o urgență de timp, ar trebui luată în considerare de fiecare dată o procedură scurtată⁴⁴, eficientă și sumară⁴⁵. Din aceste motive, conform art. 172 alin. (5) din Codul administrativ⁴⁶ pentru autoritățile publice competente pentru soluționarea cererii prealabile, decizia cu privire la suspendarea executării se ia în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării cererii, dacă legea nu prevede altfel.

Garanția protecției juridice nu se rezumă doar la faptul că acțiunea în justiție poate fi înaintată instanței competente, ci garantează și *eficacitatea protecției juridice*. Cerințele formale pentru acțiunile procesuale pot servi securității juridice, cu condiția ca acestea să fie adecvate pentru clarificarea situației juridice pentru toate părțile implicate în mod *rapid și fără echivoc*.⁴⁷ Instanța este obligată să revizuiască integral decizia atacată în latura juridică și de fapt. Acest drept fundamental are efecte pentru procedura administrativă și procedura prealabilă. În conformitate cu aceasta,

43 Interesul public este o noțiune juridică nedeterminată, care cuprinde și vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții. Activitatea administrativă realizată în regim de putere publică are ca scop realizarea interesului public. Drepturile omului constituie noțiunea de temelie a interesului public. A se vedea definiția legală reglementată de articolul 18 din Codul administrativ al Republicii Moldova.

44 Unul din principiile dreptului procesual administrativ este celeritatea apărării dreptului subiectiv

45 <https://jurcase.com/grundwissen-verwaltungsgerichtsordnung-vwgo/> (consultat la 24.03.2021)

46 Codul administrativ. op. cit.

47 Curtea Constituțională Federală Germană, [Decizia din 6 iulie 2020, Az. 1 BvR 2843/17, pct. 15.] https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/07/rk20200706_1bvr284317.html

chiar și autoritatea publică *trebuie* să acționeze în așa fel încât dreptul fundamental la o protecție juridică efectivă să nu fie *ulterior afectat*⁴⁸.

Din punct de vedere a *modului de instituire* a suspendării executării actului administrativ individual defavorabil, Codul administrativ distinge: a) suspendare survenită prin efectul legii; b) suspendare instituită de către autoritatea publică sau instanța de judecată la cererea destinatarului sau terțului afectat de actul administrativ individual defavorabil.

Suspendare executării actului administrativ defavorabil prin efectul legii

Comunicarea actului administrativ individual defavorabil marchează eficiența acestuia pentru destinatar sau terțul afectat în drepturile sale. Din momentul respectiv se declanșează imediat efectul executoriu, dacă legea specială nu prevede altfel. Cererea prealabilă și acțiunea în contestare a actului administrativ nu au în general efect suspensiv în conformitate cu prevederile articolul 171 alin. (4) din Codul administrativ.⁴⁹

În legislația administrativă a Germaniei, de unde s-a inspirat Codul administrativ, cererea prealabilă și acțiunea în anulare din contra au în general efect suspensiv în conformitate cu articolul 80 alin. (1) din VwGO⁵⁰, cu excepțiile în materie de taxe și impozite ori când autoritatea este îndreptățită să dispună executarea imediată. Aceasta înseamnă că persoana în cauză este suficient de protejată pe durata acestor căi de atac.

În concepția Codului administrativ, depunerea cererii de prealabile sau a acțiunii în judecată prin excepție produce efectul de suspendare a executării actului administrativ individual.

Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil prin efectul legii poate fi la rândul său de trei feluri: **a)** suspendarea executării actului administrativ individual survine prin *depunerea unei cereri prealabile*; **b)** suspendarea executării actului administrativ individual prin *înaintarea acțiunii* în judecată prin care se contestă actul administrativ individual. **c)** *depunerea unei cereri de suspendare*⁵¹, cu excepția stabilită de prevederile articolul 171 alin. (5) din Codul administrativ.

Primele două modalități de suspendare sunt prevăzute de articolul 171 alin. (5) din Codul administrativ⁵², care prevede că, în cazurile *stabilite de lege*, suspendarea

48 Curtea Constituțională Federală Germană, [Decizia din 22 mai 2017, 2 BvR 1453/16, pct. 8] https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/05/rk20170522_2bvr145316.html

49 Codul administrativ.

50 https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0392 (consultat la 22.04.2021)

51 Articolul 171 aliniatul (4) fraza a 2-a din Codul administrativ.

52 Ibidem.

executării actului administrativ individual survine prin *depunerea unei cereri prealabile* sau *acțiuni în judecată* prin care se contestă actul administrativ individual.

După cum rezultă din textul normativ, „*în cazurile stabilite de lege*“, excepțiile de la efectul executoriu al actului administrativ individual defavorabil se instituie prin lege specială, care derogă de la caracterul uniform al reglementării oferite de Codul administrativ.

Termenul „*lege*“ trebuie înțeles în lumina dispoziției articolului 2 alin. (2) al Codului administrativ⁵³, unde este utilizată noțiune de „*norme legislative speciale*“. În ambele cazuri, derogările pot fi instituite prin lege organică. Excluderea aplicabilității unor prevederi ale Codului administrativ poate opera doar prin lege specială organică, nefiind admisă, după cum logic rezultă, derogarea printr-un act normativ inferior.

În cazurile prevăzute de articolul 171 alin. (5) din Codul administrativ, efectul executoriu este stopat temporar. El se declanșează ori se reia ulterior, doar odată ce actul administrativ individual obține puterea lucrului decis potrivit articolului 140 din Codul administrativ⁵⁴.

Politica de drept al statului realizată în conformitate cu prevederile art. 171 alin. (5) are scopul de a preveni unele efecte juridice energice în privința drepturilor persoanei în lipsa unui control de legalitate realizat prin căile de atac asupra actului administrativ individual defavorabil.

Pentru a stabili dacă ingerințele suverane substanțiale în drepturile persoanei sunt legale, adică sunt proporționale și nu depășesc zona de protecție a substanței dreptului subiectiv, statul este autorizat (obligație constituțională) în realizarea funcției legislative să remodeleze efectul executoriu prin coinciderea momentului declanșării acestuia odată cu incontestabilitatea actului administrativ individual. Prin acest tip de politică de drept al statului se acordă un fel de protecție legală provizorie, atunci când drepturile omului sunt de o natură și importanța specială.

Articolul 171 alin. (5) reglementează un fapt juridic complex. Astfel, pe lângă cazurile instituite de lege specială, pentru declanșarea efectului suspensiv al executării actului administrativ individual mai este necesar de *depunerea unei cereri prealabile sau acțiunii în judecată* prin care se contestă actul administrativ individual. Verbul „*survine*“ din textul normativ pre-citat, urmat de prepoziția introductivă de complement circumstanțial modal „*prin*“, condiționează acțiunea suspendării prin efectul legii, doar dacă este urmată de realizarea uneia din cele două condiții pozitive enunțate.

Doar *depunerea cererii prealabile sau acțiunii în judecată* întrerupe efectul executoriu al actului administrativ, iar autoritatea publică este obligată prin lege să înceteze acțiunile de executare. În cazul în care, executarea silită nu este inițiată de autoritatea publică competentă cu executarea, ultima este obligată să se abțină de la orice măsură de executare.

53 Este o normă juridică și de tehnică legislativă specială, care are menirea de a asigura caracterul uniform al Codului administrativ, dar totodată stabilește condițiile în care se pot face derogări pe anumite aspecte ale activității administrative.

54 Codul administrativ. op. cit.

Prin *lege specială*, efectul suspensiv poate fi declanșat în condiții și *mai favorabile* pentru destinatar sau terțul afectat, chiar dacă nu este îndeplinită condiția depunerii cererii prealabile sau acțiunii în judecată. De exemplu, actul de constatare defavorabil emis de Autoritatea Națională de Integritate în realizarea competenței sale *devine executoriu* doar după ce acesta *devine definitiv*.⁵⁵

În situația se remarcă că, din momentul comunicării actului administrativ individual defavorabil și până la devenirea definitivă a acestuia, dispozitivul acestuia nu poate fi executat de autoritatea publică competentă pentru executare, indiferent de faptul că, reclamantul n-a depusă acțiune în judecată. Evident este însă faptul, că nedepunerea acțiunii în judecată în termenul stabilit de lege atrage după sine puterea lucrului decis și posibilitatea inițierii executării silite.

Noțiunile „*depunerea*“, „*cererea prealabilă*“ și „*acțiunea în judecată*“ necesită clarificări univoce pentru aplicarea corectă a dispozițiilor articolului 171 alineatul (5) al Codului administrativ⁵⁶.

Prin „*depunere*“ se are în vedere dreptul persoanei la utilizarea căilor de atac în privința actului administrativ individual defavorabil.

Noțiunea de „*cerere prealabilă*“ utilizată în textul art. 171 alin. (5) are sensul de instituția procedurii prealabile reglementată de prevederile articolelor 162-169 din Codul administrativ⁵⁷. Procedura prealabilă are o dublă natură juridică. Pe de o parte, este o procedură prealabilă reglementată de cartea III din Codul administrativ⁵⁸, care este necesară pentru admisibilitatea unei acțiuni în anulare sau în obligare. Pe de altă parte, este și o procedură administrativă. Acest lucru este demonstrat de faptul că procedurile prealabile nu sunt efectuate de către instanță, ci de către autoritatea publică emitentă sau autoritatea în competența căreia i-a fost atribuită soluționarea cererii prealabile.⁵⁹ Procedura prealabilă constituie un drept garanție a cetățeanului. El poate, mai ales dacă este vătămat în drepturile sale, să abordeze un act administrativ individual atât din punct de vedere legal cât și al oportunității, în timp ce în cazul controlului judiciar nu poate invoca decât ilegalitatea actului administrativ individual. De asemenea, are drept scop scutirea instanțelor judecătorești de cererii care pot fi soluționate extrajudiciar de autoritatea publică emitentă, eventual de către acea superioară.

Condiția *depunerii cererii prealabile* este întrunită dacă autorul cererii are dreptul la cerere prealabilă conform art. 166 din Codul administrativ și dacă aceasta nu este evident inadmisibilă (omiterea termenului, actul administrativ formează obiectul cererii prealabile, respectarea cerințelor de formă și procedură, necesitatea de protecție juridică etc).

55 Vezi prevederile articolelor 36, 38-41 din Legea Lege cu privire la Autoritatea Națională de Integritate 132/17.06.2016 În: Monitorul Oficial nr. 245-246/511 din 30.07.2016

56 Codul administrativ. op. cit.

57 Ibidem.

58 Cartea a III din Codul administrativ reglementează procedura contenciosului administrativ.

59 <https://de.wikipedia.org/wiki/Vorverfahren> (consultat la 26.03.2021)

Dacă cererea prealabilă este neîntemeiată, atunci efectul de suspendare a executării conform articolului 171 alineatul (5) oricum se declanșează odată cu înaintarea acesteia, deoarece lipsa temeiniciei se constată ca rezultat al soluționării fondului cererii prealabile de către autoritatea publică emitentă și eventual de autoritatea publică superioară. Din acest considerent suspendarea executării actului administrativ individual prin efectul legii cuprinde ambele etape ale procedurii prealabile.

Potrivit articolului 167 alineatul (3) din Codul administrativ, termenul general de soluționare a cererii prealabile este de 15 zile, însă acesta poate fi prelungit în condițiile articolului 60 alineatele (4)–(5), iar pentru autoritatea publică superioară termenul general se stabilește în conformitate cu prevederile articolele 169 alineatul (3) și 60 alin. (1), corespunzător aplicându-se prevederile privind posibilitatea prelungirii termenului.⁶⁰

Totodată, textul normativ "...depunerea unei..." și "...acțiuni în judecată prin care se contestă actul administrativ individual", corespunzător se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ în conformitate cu prevederile articolului 189 alin. (1) din Codul administrativ. Tipul acțiunii autorizate în conformitate cu prevederile articolului 206 din Codul administrativ este acțiunea în contestare (alineatul (1) lit. a)), fapt ce rezultă și din expresia "...se contestă...". Prin acțiunea în contestare se urmărește anularea unui act administrativ individual ilegal defavorabil reclamantului. Acțiunea în contestare mai este numită acțiune în evitare⁶¹, datorită scopului său de a evita consecințele juridice ale actului administrativ individual ilegal defavorabil pentru reclamant, care poate fi destinatarul sau terțul afectat.

Este controversată teza că înaintarea acțiunii în constatarea nulității actului administrativ individual produce efectul suspensiv potrivit clauzei din articolul 171 alineatul (5) din Codul administrativ.

Controversa este generată de faptul că, actul nul nu produce efecte juridice conform articolului 139 alin. (5) din Codul administrativ.⁶²

Subliniem că, pentru eliminarea incertitudinii este posibilă solicitarea suspendării executării actului administrativ individual în conformitate cu prevederile articolului 214 al Codului administrativ, dacă autoritatea publică de facto realizează măsuri de executare față de reclamant. Destinatarul sau terțul afectat prin actul administrativ individual nul *este în drept să refuze* executarea acestuia.

Acțiunea în contestare generează efectul suspendării prin efectul legii, doar dacă acțiunea este înaintată cu respectarea termenului legal, respectarea procedurii prealabile⁶³ și întrunirea altor condiții de admisibilitate. Repunerea în termenul de înaintare a acțiunii în contestare are ca efect reluarea prin efectul legii a suspendării executării actului administrativ individual.

60 Codul administrativ. op. cit.

61 Martin Redeker, Peter Kothe, Helmuth von Nicolai. Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar. Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH, 2014, p.165

62 Ibidem.

63 Efectuarea examinării procedurii prealabile este exclusă în cazurile stabilite de prevederile articolului 163 din Codul administrativ.

Respingerea acțiunii în contestare în instanța de fond nu provoacă reluarea efectului executoriu, actul administrativ nefiind înzestrat cu puterea lucrului decis. Un act administrativ individual obține *puterea lucrului decis* atunci când nu mai poate fi contestat nici pe cale prealabilă, nici prin acțiune în instanța de judecată competentă.

Astfel, pentru acțiunea în instanța de judecată puterea lucrului decis pentru actul administrativ individual survine odată cu caracterul irevocabil al deciziei instanței de recurs în conformitate cu prevederile art. 248 alin. (2) din Codul administrativ⁶⁴. Evident că pentru acțiunea în contencios administrativ *efectul puterii lucrului decis* al actului administrativ depinde de faptul dacă părțile exercită căile de atac: apelul și recursul.

Al treilea caz de suspendare prin efectul legii se referă la *depunerea unei cereri de suspendare a executării* actului administrativ individual în conformitate cu prevederile articolului 171 alineatul (4) fraza a 2-a din Codul administrativ: „*Dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective*“.⁶⁵

Norma juridică respectivă *instituie o novație, o cale de mijloc* între suspendarea prevăzută de prevederile articolului 171 alin. (5) din Codul administrativ și întreruperea temporară a efectului executoriu al actului administrativ individual prin decizia autorității publice sau instanței de judecată competentă prin act judecătoresc de dispoziție potrivit alineatului (4), teza a 2-a din prima frază: „...*cu excepția cazului când executarea lor este suspendată prin decizia autorității publice sau prin act judecătoresc de dispoziție...*“

De ce o cale de mijloc? După cum am subliniat, Codul administrativ are ca sursă de inspirație legislația similară din Germania. În Germania, regula de bază în materie de suspendare a executării actului administrativ individual constă în faptul că, depunerea cererii prealabile sau acțiunii în instanța de judecată pentru contestarea actului administrativ individual produce efectul de suspendare⁶⁶, executarea de la comunicare fiind excepția.

Din motivele expuse, dispoziția alineatului (4) fraza a 2-a din articolul 171 al Codului administrativ⁶⁷ necesită unele clarificări ce pot fi obținute prin aplicarea acestuia în mod sistematic, împreună cu dispozițiile articolelor 172 și 214.

Pentru ca o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual să producă *ipso iure*⁶⁸ stoparea temporară a executării acestuia, potrivit prevederilor legale enunțate supra, este necesar să fie îndeplinite anumite condiții.

64 Codul administrativ, op. cit.

65 Ibidem.

66 Ibidem. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0392 (consultat la 23.04.2021)

67 Codul administrativ, op. cit.

68 Termenul *ipso iure* este utilizat în jurisprudență și reprezintă „în virtutea unei legi” sau prin dispoziție care rezultă imediat din lege, fără a fi nevoie de un act sau o dispoziție de aplicare. Opusul său este *ipso facto*.

1. Obiectul unei cereri de suspendare a executării trebuie să fie un act administrativ individual defavorabil pentru destinatar sau terțul afectat în drepturile sale. Condiția respectivă rezultă din textul articolului 171 alineatului (4): „...*actului administrativ individual*...“. Caracterul „*defavorabil*“ este susținut de același termen folosit în reglementarea de la alineatul (1) al articolului 172 din Codul administrativ, precum și de prevederile de la articolul 214 alineatul (1). În primul caz, se referă la depunerea cererii de suspendare în cadrul procedurii prealabile, iar în al doilea caz, în cadrul procedurii acțiunii în contestare sau până la depunerea ei, cu condiția depunerii cererii de suspendare în procedura prealabilă. În ultimul caz, depunerea cererii de suspendare este construită pe *regula subsidiarității*. Principiul subsidiarității decurge din textul articolului 214 alineatul (1) al Codul administrativ, care prevede că „*Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art.172 alin.(3)*“ (s.n.)⁶⁹.

2. Autorul cererii trebuie să fie destinatarul sau terțul afectat de actul administrativ individual defavorabil. Potrivit articolului 11 alin. (2) din Codul administrativ⁷⁰ *destinatarul* unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ *se îndreaptă*. *Terții*, ale căror drepturi sânt *afectate* de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia. Inadmisibilitatea vădită a cererii prealabile sau acțiunii în contestare nu produce efectul de suspendare a executării prin efectul legii, inclusiv dacă reclamantul nu are dreptul la înaintarea cererii prealabile sau a acțiunii în contestare, corespunzător conform articolelor 166 și 189 alin. (1) din Codul administrativ⁷¹. Explicațiile cu privire la admisibilitatea cererii prealabile sau acțiunii în contencios rămân valabile și pentru această instituție juridică.

3. Cererea de suspendare trebuie să fie depusă în formă scrisă, iar din conținutul ei este suficient să rezulte intenția reclamantului de a solicita suspendarea executării actului administrativ individual. Cererea poate fi formulată în același document în care este formulată cererea prealabilă⁷², fapt susținut de prevederile articolului 164 alineatul (2) din Codul administrativ, iar în cazul în care cererea este depusă de reprezentantul împuternicit, de prevederile din articolele 45-47 și 211 alineatul (2) și 212 alineatul (1) lit. c) al Codului administrativ⁷³.

4. La autoritatea publică competentă, cererea de suspendare este admisibilă dacă actul administrativ individual defavorabil poate fi contestat cu cerere prealabilă conform articolului 162 alineatul (3) lit. a) și dacă nu este exceptată

69 Codul administrativ, op. cit.

70 Ibidem.

71 Ibidem.

72 Principiul concentrării cererii prealabile și de suspendare în același document.

73 Codul administrativ, op. cit.

efectuarea examinării procedurii prealabile conform arcticului 163 din Codul administrativ⁷⁴.

Respectarea condițiilor respective este obligatorie pentru declanșarea aplicabilității efectului de suspendare *ipso iure*. Prin lege specială, legiuitorul poate deroga de la această prevedere în condițiile articolului (2) alineatului (2) Codul administrativ⁷⁵.

Esența efectului juridic al depunerii cererii conform alineatului (4) fraza a 2-a din articolul 171 al Codului administrativ⁷⁶ rezidă în provocarea *suspendării executării* actului administrativ individual doar prin *efectul legii*, fără îndeplinirea altor formalități decât cele descrise.

Autoritatea publică sau instanța de judecată competentă, odată cu soluționarea cererii de suspendare, poate admite sau respinge cererea. În cazul respingerii cererii, efectul de suspendare a executării decade, iar efectul de executare a actului administrativ își reia acțiunea prin lege. Reluarea efectului suspensiv al executării actului administrativ după respingerea cererii de suspendare de autoritatea publică este posibil prin depunerea cererii respective în conformitate cu prevederile articolul 214 din Codul administrativ.

Până la soluționarea cererii de suspendare, actul administrativ individual defavorabil nu poate fi executat. Neîndeplinirea acestei obligații legale negative de către autoritățile publice și persoanele care acționează în numele lor, generează formele răspunderii juridice conform arcticului 35 din Codul administrativ.

Autoritatea publică competentă este obligată să soluționeze cererea de suspendare în termeni restrânși. Potrivit articolului 172 alineatul (3) din Codul administrativ⁷⁷, decizia cu privire la suspendarea executării se ia în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării, dacă legea nu prevede altfel. Termenul de 5 zile lucrătoare curge din momentul înregistrării cererii de suspendare, însă prin lege specială termenul poate fi micșorat sau majorat.

Stabilirea unui termen legal pentru autoritatea publică are menirea de asigura eficiența procedurii administrative conform articolului 28 din Codul administrativ⁷⁸, dar și de a debloca efectul executoriu al actului administrativ individual atunci când cererea nu este întemeiată sau autoritatea publică decide discreționar de a respinge cererea. Termenul respectiv este fundament și de faptul că cererea procedura prealabilă se soluționează în termeni legali restrânși.

În ce privește soluționarea cererii de suspendare depusă în instanța de judecată reglementările din articolul 214 din Codul administrativ⁷⁹ nu prevăd un termen fix, însă acest fapt obligă instanța de judecată să acționeze mai prudent și în termen rezonabil pentru rațiunile de ordin practic expuse mai sus cu ocazia analizei cererii

74 Ibidem.

75 Ibidem.

76 Ibidem.

77 Codul administrativ, op. cit.

78 Ibidem.

79 Ibidem.

de suspendare în contextul procedurii prealabile. Potrivit articolului 27 din Codul administrativ⁸⁰, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente *trebuie să acționeze într-un termen rezonabil (s.n.)*.

Subliniem că, respingerea cererii de suspendare de către instanța de judecată declanșează reluarea efectului executoriu al actului administrativ individual defavorabil pentru destinatar și eventual terțul afectat în drepturile sale. Ulterior, în recurs, efectul de suspendare a executării poate fi reluat în cazul unei decizii de admitere. (*va urma*).

80 Ibidem.