

THE JUDICIAL EFFECTS OF ADMINISTRATIVE DOCUMENTS. THE CASE OF AUTHORIZATIONS

Flavia Ghencea, Assist. Prof., PhD, "Spiru Haret" University of Constanța

Abstract: The legal dimension of society is a reality on which leans more component of science system to research regularities and how to engage and determine human behavior.

In this area, almost any activity that exceeds individual plan requires a form of acceptance from society, which is going through the permission granted by the State, in name of his authority to provide a service to the community, to carry out a specific activity or exercise a right.

This paper aims to provide an analysis of the practical effects of this form of expression of state authority, administrative authorization – produces in daily life.

Our approach is considering, on the one hand, the birth of the acts and their validity and, on the other hand, the ways that these effects cease to be produced.

Key words: *administrative authorization, administrative decision, public authority, juridical effects of administrative act*

În general, **actele administrative produc efecte juridice până în momentul scoaterii lor din vigoare**, fapt care, poate fi dispus de **organul emitent, organul superior, instanța de judecată sau Parlament**, prin acte juridice, întotdeauna de putere¹, acestea, în funcție de **momentul la care încetarea intervine, motivele** care impun această măsură și **efectele juridice** pe care actele deja le-au produs.

Considerat principiu al dreptului administrativ², revocarea actelor administrative fundamentează regimul juridic al actului administrativ și, pe cale de consecință, întreaga activitate a administrației publice românești, fapt care se materializează prin posibilitatea pe care o are administrația de a scoate din vigoare un act administrativ, pentru motive de ilegalitate sau inoportunitate.

Apreciem că organul ierarhic superior poate revoca actele administrative individuale emise de autoritățile inferioare, dar nu le poate modifica, nu poate emite alt act, deoarece, aceasta ar echivala cu o substituție în atribuțiile autorității inferioare. Acest fapt ar conduce la abuzuri în activitatea administrației, mai ales în condițiile în care nimirile de la vârful autorităților administrative au un pronunțat caracter politic.

¹ **Ilie Iovănaș**, *Drept administrativ*, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p.53.

² Despre analiza principiului revocabilității actelor administrative, a se vedea **Antonie Iorgovan**, *Tratat de drept administrativ*, editura AllBeck, București, 2005, p. 84, **Ilie Iovănaș**, *op.cit.* p.55, **Dana Apostol Tofan**, *Drept administrativ – tematica prelegerilor*, vol. II, ediția a II-a, Editura AllBeck, București, 2009 p.60, **Verginia Vedinaș**, *Drept administrativ*, ed. a IX-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2014, p.115, **Ioan.Santai**, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Risoprint, Cluj Napoca, 2005, p. 120, **Emanuel Albu**, *Drept Administrativ și Știința Administrației - Partea a II-a*, Editura Fundația România de Măine, București, 2005, p.62.

Jurisprudența a confirmat, prin hotărârile sale, posibilitatea revocării autorizației de către autoritatea emitentă, atenționând asupra posibilității depășirii limitelor prevăzute de lege și intrarea în sfera excesului de putere³.

Este însă posibil, ca un act administrativ să înceteze a mai produce efecte juridice datorită unor fapte materiale.

S-a susținut în doctrină,⁴ că și renunțarea beneficiarului dreptului conferit de actul administrativ ar fi de natură să ducă la întreruperea efectelor acestuia.

De fapt, o asemenea renunțare nu duce nemijlocit la încetarea efectelor actului administrativ, pentru că acesta este o manifestare unilaterală de voință din partea organului administrativ, voința beneficiarului nefiind hotărâtoare în producerea efectelor juridice și, drept urmare, nu poate fi decisivă nici pentru încetarea lor.

Așadar, când un subiect de drept renunță la beneficiul actului administrativ, pentru ca acesta să înceteze a mai produce efecte juridice este necesar să fie revocat de către organul emitent sau de organul superior. Până în momentul revocării, beneficiarul s-ar putea răzgândi cu privire la renunțare.

În cazul eliberării unei **autorizații de construire** emisă în condițiile legii unui solicitant pentru o perioadă de 1 an, poate apărea **situația în care solicitantul realizează că nu va putea duce la bun sfârșit construcția din motive personale, renunțând să-și exercite dreptul conferit de actul emis de autoritatea publică.** În această situație **actul administrativ a produs efecte juridice, născând dreptul persoanei de a edifica o construcție dar nu s-a executat în fapt, construcția nefiind ridicată.** Totuși **actul, în situația de mai sus rămâne valabil, chiar dacă persoana căruia i se adresează a renunțat la beneficiile dreptului conferit prin emiterea sa, revocarea actului nu s-ar putea face decât, eventual, la solicitarea posesorului.** În practică, acest lucru nu s-ar întâmpla decât dacă ar exista posibilitatea recuperării, măcar parțiale, a cheltuielilor căzute în sarcina obținerii autorizației.

Pe de altă parte, **în situația în care autorizațiile au fost executate material, s-a considerat în doctrină⁵ că, în mod evident ele nu mai pot fi revocate, deoarece desființarea lor nu va putea șterge efectele materiale deja produse.** Ar fi inechitabil, consideră autorul, ca **organul administrativ să revoce actul după efectuarea unor asemenea cheltuieli și ar fi, s-a considerat, contrar intereselor economice ale statului.**

Totuși situația în practică se detașează puțin și apare **întrebarea ce trebuie să facă statul dacă, în baza unei autorizații, a fost edificată o construcție pentru care beneficiarul a angajat sume importante, dar ulterior, pe parcursul desfășurării**

³ Este greu de crezut că, în situația în care administratorul unui drum cere desființarea unei construcții autorizate în zona drumurilor publice, cu motivarea că această măsură este impusă de „construirea, modernizarea, modificarea, întreținerea sau exploatarea drumului public precum și de asigurarea condițiilor pentru siguranța circulației. Instanța apreciază că revocarea este făcută cu exces de putere, în considerentele faptului că este greu de conceput și nu a fost probat că într-un interval de timp foarte scurt s-au schimbat datele tehnice și faptice care au impus acordarea autorizației. A se vedea ÎCCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3319 din 29 iunie 2007, nepublicată, în **Gabriela Bogasiu, Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină**, Editura universul juridic, București, 2008, p.76.

⁴ **Romulus Ionescu, Drept administrativ**, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970. p.274.

⁵ **Antonie Iorgovan, op.cit.**, p.92.

lucrărilor, se constată că autorizația a fost obținută ilegal și se ajunge la situația ca ea să fie anulată de instanță⁶.

Considerăm că trebuie să primeze, în orice condiții, **respectarea legii, și abia apoi să se facă o analiză asupra costurilor pe care le-a avut beneficiarul autorizației.**

De altfel, această excepție de la principiul revocabilității apare în situația **autorizațiilor care au dat naștere la drepturi subiective neprotejate legal.** Profesorul Tudor Drăganu considera că⁷ **emiterea unei autorizații de construire de către organul abilitat de lege se face pentru a da posibilitatea posesorului acesteia să efectueze operațiile materiale necesare ridicării clădirii, operații ce constituie faza finală a punerii în aplicare a normelor legale. Existența clădirii nu poate fi schimbată prin revocarea actului,** putându-se reveni la **situația juridică anterioară** doar în urma efectuării altor operații materiale, de demolare, în baza unei alte autorizații.

Autorizațiile de exercitare a unei profesii, chiar dacă au dat naștere la drepturi subiective și se execută material, pot fi revocate deoarece **drepturile și obligațiile născute de emiterea aceluși act sunt succesive, și curgerea lor poate fi întreruptă.** Acestea se consideră în doctrină⁸, au un **caracter precar și revocabil,** prin definiție, datorită faptului că **la eliberarea lor, autoritatea are un drept de apreciere⁹ cu privire la oportunitatea eliberării lor.**

Posibilitatea de revocare a unei asemenea autorizații nu poate fi anulată nici de existența unor acte de executare materială ale beneficiarului – construirea unui atelier pentru practicarea meseriei, de exemplu. Această soluție nu aduce atingere unor drepturi subiective ale beneficiarului respectivei autorizații, nici nu va putea fi criticată pentru că nu ține seama că posesorul ei a făcut investiții, deoarece precaritatea acestei autorizații a fost cunoscută de la început de beneficiarul ei¹⁰.

Conchidem deci că, **revocarea autorizației se poate face atât la solicitarea autorității cât și la solicitarea beneficiarului dar numai de către organul emitent,** datorită manifestării sale exprese și unilaterale de voință în nașterea aceluși act.

De altfel reglementările legale conțin dispoziții exprese în legătură cu **revocarea autorizațiilor,** cel mai adesea, **la solicitarea autorității emitente.** Sarcina retragerii autorizației este dată organului emitent sau celui investit cu atribuții în acest sens, în situația nerespectării condițiilor impuse la momentul eliberării actului. Astfel, **autorizația turistică**

⁶ Este vorba despre celebrul caz „Cathedral Plaza din București, o investiție pentru care s-au cheltuit peste 45 milioane euro, construcție demarrată în 2006, în baza unei autorizații de construire care ulterior a fost anulată de mai multe instanțe, lucrare finalizată pe parcursul derulării a peste 70 de procese în care societatea era implicată, cu situația juridică nefinalizată nici până în prezent, când investitorul a înaintat plângere la Curtea Europeană a Drepturilor omului.

⁷ Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ și faptele asimilate lor*, Editura Dacia, Cluj, 1970, p.284.

⁸ *idem*, p.238.

⁹ În prezent se consideră că acest tip de autorizații, numite libere, sunt pe cale de dispariție datorită micșorării marjei de libertate în apreciere pe care o are organul emitent, odată ce solicitantul îndeplinește toate cerințele prevăzute de lege, autoritatea devine aproape obligată să elibereze autorizația respectivă, un altfel de răspuns putând fi considerat refuz nejustificat.

¹⁰ Tudor Drăganu, *op.cit*, p.239.

pentru plajă se poate retrage de către personalul cu atribuții în acest sens din cadrul organului emitent¹¹, dacă cerințele necesare eliberării ei nu mai sunt îndeplinite.

Retragerea autorizației din inițiativa emitentului mai poate interveni prin **revocarea acesteia în scopul asigurării și menținerii protecției organului care a eliberat-o**. Este cazul **autorizațiilor de acces la informații clasificate**¹², acte care, vor fi imediat retrase, dacă posesorul lor are un comportament, o atitudine sau o manifestare despre care se consideră că poate crea premise de insecuritate pentru informațiile secrete de stat.

Împărtășim opinia¹³ conform căreia, **viitorul cod de procedură administrativă va trebui să prevadă dispoziții exprese cu privire la caracterul irevocabil al anumitor tipuri de autorizații**. Considerăm că se impune, în același registru, și reglementarea ca **revocarea să fie posibilă în cazul autorizațiilor prin care se conferă drepturi până la momentul executării lor depline, după acest moment încetarea efectelor**.

O altă modalitate prin care efectele juridice ale actului administrativ pot înceta pentru o perioadă determinată de timp este *suspendarea*, care operează atât în ceea ce privește **actele administrative normative** cât și dacă este vorba de **acte individuale**. Studiul nostru se va referi la **suspendarea autorizațiilor** ca și **categoriile de acte administrative individuale**.

Suspendarea va determina încetarea temporară a efectelor actului și **poate fi dispusă când există un dubiu de legalitate sau de oportunitate a aceluiași act**. Dacă **dubiul ar fi înlocuit de certitudine**, atunci **modalitatea prin care s-ar face ca efectele actului să înceteze ar fi anularea sau revocarea**, până la momentul acela, producerea eventualelor efecte nedorite se evită prin suspendarea actului, suspendarea reprezentând o garanție a asigurării legalității¹⁴.

În doctrină¹⁵ se face distincția între **suspendarea unui act juridic** care se referă la întreruperea producerii oricărui efect al actului respectiv și **suspendarea efectelor juridice ale actului**¹⁶.

Suspendarea poate deveni necesară în mai multe situații cum ar fi: **contestarea legalității actului** de către un cetățean, o organizație nestatală sau o autoritate publică, **schimbarea condițiilor de fond după emiterea actului cu implicații asupra oportunității**, **necesitatea de a pune în acord actul cu actele organelor ierarhic superioare emise**

¹¹ Art. 15 din Ordinul ministrului dezvoltării regionale și turismului 1204 din 26 martie 2010, pentru aprobarea normelor metodologice privind autorizarea plajelor în scop turistic, prevede că Autorizația turistică pentru plajă se retrage de către personalul cu atribuții de control al D.G.C.A.T. din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului dacă, printre altele, utilizatorul de plajă a săvârșit pe perioada unui sezon turistic estival 3 contravenții sau dacă contractul de închiriere dintre operatorul de plajă și Administrația Națională "Apele Române" a fost reziliat.

¹² HG 585/2002, pentru aprobarea Standardelor naționale de protecție a informațiilor clasificate în România.

¹³ **Antonie Iorgovan**, *op.cit.* p.92.

¹⁴ **Dana Apostol Tofan**, *op.cit.* p.55.

¹⁵ **Verginia Vedinaș**, *op.cit.* p.109.

¹⁶ Cu referire la această problemă, a se vedea **Mircea Anghene**, *Elemente de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1958, p.25

ulterior¹⁷. Dar, oricât de largă ar fi sfera acestor cauze, toate acestea **nu pot transforma suspendarea în principiu, cum este cazul revocării**¹⁸.

Cu privire la **regimul juridic al autorizațiilor, suspendarea acestora poate interveni la inițiativa autorității emitente a actului**¹⁹, sau a **organului ierarhic superior, dacă există dubii cu privire la legalitatea acestuia**.

În ceea ce privește situația în care **măsura ar putea fi luată de către instanța de judecată**, aceasta s-ar întâmpla la **plângerea adresată instanței de contencios administrativ de către o persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept**²⁰.

Măsura **suspendării poate fi luată de autoritatea emitentă a actului administrativ, ca o sancțiune**, în situația **nerespectării condițiilor impuse** de procedura de eliberare. Astfel, conform unei hotărâri a Consiliului local Caransebeș²¹, dacă în termen de 15 zile de la încheierea procesului verbal de constatare a contravenției agentul economic nu intră în legalitate privind vizarea autorizației de funcționare, atunci Administrația Publică Locală va lua măsura suspendării acesteia pe o perioadă de 6 luni și notificarea instituțiilor abilitate.

De altfel, **în cazul autorizațiilor**, ar fi greu de crezut că persoana care a solicitat și a obținut în urma solicitării o autorizație, după acest moment se va adresa ea însăși instanței pentru contestarea acesteia, cu excepția cazului când aceasta consideră că **măsura suspendării poate fi mai favorabilă într-o situație care ar putea conduce la anularea actului**²², câștigând în acest fel (dacă acțiunea este admisă) o perioadă de timp în care ar putea să se reîncadreze în standardele prevăzute de autorizație.

În cazul eliberării unei autorizații de construire, un terț poate face plângere împotriva acestui act administrativ și poate solicita instanței anularea lui, dacă se consideră vătămat de existența aceluși act²³, situația în care, dacă instanța va constata existența vătămării unui drept al terțului, va putea suspenda sau anula, după caz, respectiva autorizație.

¹⁷ **Antonie Iorgovan**, *op.cit.*, p.94.

¹⁸ **Dana Apostol Tofan**, *op.cit.* p.56.

¹⁹ Autorizație de comisionar în vamă poate fi suspendată, motivat, de către Autoritatea Națională a Vămirilor pe o perioadă de până la 6 luni dacă titularul autorizației nu-și îndeplinește obligațiile sau săvârșește abateri repetate de la reglementările vamale, art.

²⁰ Art. 1 alin 2 din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în M.Of. 1154 din 7 decembrie 2004.

²¹ Hotărârea Consiliului Local Caransebeș din 10 februarie 2010, privind autorizarea agenților economici.

²² Este o situație petrecută cu S.C.Romplumb Baia Mare, care s-a adresat instanței de la Tribunalul Maramureș cu o cerere de suspendare parțială a autorizației integrate de mediu pentru că autoritatea cu atribuții de control a considerat că societatea s-a conformat într-o măsură parțială în limitele maxime admise prevăzute de autorizație. Aflată în pericolul anulării autorizației, societatea a preferat să adreseze instanței o cerere de suspendare parțială, apreciind că numai o analiză calificată a unor experți stabiliți de instanța ar putea clarifica legalitatea valorilor maxime admise. Evident că autoritatea publică a depus întâmpinare, solicitând respingerea acțiunii ca nefondată și netemeinică, susținând că societatea trebuie să se conformeze actului administrativ pentru că nimeni nu se poate apăra invocând propria culpă. Tribunalul Maramureș, Secția contencios administrativ și fiscal, prin sentință civilă 5153/28 septembrie 2011, reține argumentele părții și respinge solicitarea reclamantului.

²³ Prin [sentința](#) civilă nr. 1. 210 din data de 07. 05. 2009 pronunțată de [Tribunalul](#) Cluj s-a admis acțiunea formulată reclamantul M. K. G. M., în contradictoriu cu pârâții MUNICIPIUL CLUJ NAPOCA prin PRIMARUL MUN. CLUJ

De altfel, considerăm că aceasta a și fost rațiunea introducerii acestei reglementări în textul legii din 2004 și, de altfel, nu putem să nu remarcăm faptul că, în **practica jurisprudenței administrative a ultimilor ani**, în cazul **acțiunilor în contencios administrativ**, sunt tot mai des **întâlnite cazurile în care, reclamantul, odată cu introducerea acțiunii în anularea actului administrativ, introduce și o cerere de suspendare a actului care se consideră a fi vătămător, în condițiile stabilite de legea contenciosului administrativ**²⁴.

Actul administrativ își poate înceta efectele prin anularea lui.

Anularea unui act juridic intervine atunci când acesta este **lovit de vicii de legalitate**. Anularea reprezintă operațiunea juridică prin care actul se desființează, încetând astfel efectele sale juridice atât pentru trecut cât și pentru viitor. **Anularea actului administrativ se dispune de un alt organ decât cel care a emis actul**, respectiv de către **organul ierarhic superior** sau de către **instanța de judecată**.

Pentru **actele autorităților administrației publice care nu se subordonează ierarhic altora** (*de exemplu: autoritățile centrale sau locale autonome*), **anularea** nu va putea fi dispusă decât de către instanța de judecată.

Din punctul de vedere al **cauzelor** care le generează, se menține de principiu distincția din dreptul civil, potrivit căreia:

- **nulitatea absolută** intervine pentru **încălcarea**, la încheierea actului administrativ, **condițiilor de fond**, esențiale pentru validitatea actului, prin care s-a adus atingere unui **interes general**;

- **nulitatea relativă** intervine pentru **încălcarea**, la încheierea actului administrativ, a **condițiilor de formă**, de **mai mică importanță**, care ocrotesc un **interes particular, individual sau personal**.

Poate apărea însă situația în care **încălcarea unor condiții de formă**, care în mod firesc ar trebui să atragă nulitatea relativă a actului, **determină totuși nulitatea absolută a acestuia**²⁵.

Organele care pot dispune anularea unui act administrativ:

a) **organul ierarhic superior**, în virtutea raportului de subordonare ierarhică prin emiterea unui act administrativ de anulare. Este cazul autorizației de acces la sistemul de procesare a declarației vamale prin procedee informatice care poate fi anulată de Direcția Regională pentru Accize și Operațiuni Vamale, dacă sunt încălcate prevederile legii²⁶.

NAPOCA, și a dispus suspendarea autorizației de construire nr. 2. 154/2008 până la rămânerea irevocabilă a hotărârii și s-a anulat autorizația de construire nr. 2. 154/2008 emisă de Primarul Municipiului Cluj-Napoca pe numele părților.

²⁴ Legea 554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în M.Of. 1154 din 7 decembrie 2004, prevede în art. 15 că „Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula o dată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond”.

²⁵ Este cazul procesului verbal de contravenție, care trebuie să cuprindă un anumit număr de clauze, în lipsa cărora intervine nulitatea absolută.

²⁶ Autorizația poate fi anulată în următoarele cazuri:

- când una dintre condițiile ce au stat la baza autorizării nu mai este îndeplinită;
- când se constată ca persoana autorizată nu respecta regulile de funcționare și de securitate impuse de CDPS;
- când emiterea autorizației s-a făcut pe baza unor informații și date incorecte sau incomplete, iar solicitantul avea cunoștință

b) **instanța de judecată**, care își fundamentează acest drept pe dispozițiile art. 52 și 126, alin.6 din Constituție și pe cele ale Legii nr. 544/2004 privind contenciosul administrativ, prin emiterea unei hotărâri judecătorești; O asemenea acțiune în anulare în fața instanței poate fi promovată, în condițiile legii²⁷, de către emitent sau de organul ierarhic superior, dacă se apreciază că actul prezintă elemente de nelegalitate, și nu mai poate fi revocat, deoarece a intrat în circuitul civil și a produs deja efecte juridice.

c) de **Ministerul Public**, care poate anula doar anumite categorii de acte administrative (de exemplu, cele ale locurilor de detenție).

În cazul anulării unui act administrativ, prezumția de legalitate funcționează până la sancționarea unei cauze de nulitate.

Ca regulă, **anularea produce efecte juridice *ex tunc*, actul fiind desființat ca și când nu ar fi existat.**

Ne raliem concepției exprimată în doctrină²⁸, potrivit căreia, atunci când anularea se face pentru motive de neoportunitate, efectele juridice produse, trebuie să fie *ex nunc*.

Anularea unei autorizații se prezintă din punct de vedere juridic ca o formă de încetare a efectelor juridice ale acesteia, nu și a faptelor materiale pentru că, **bunul transformat printr-un fapt material juridic nu mai poate fi readus în starea inițială printr-un act de anulare**, ci, eventual, tot, numai printr-un fapt material juridic

Există domenii, cum ar fi cel al construcțiilor, în care, pentru ca **autorizația să fie desființată** ca și când nu ar fi existat, în condițiile în care prestația s-a executat deja – adică imobilul sau construcția a fost finalizată, simpla anulare a autorizației de către instanța de judecată nu conduce automat la situația existență anterior emiterii acesteia.

Jurisprudența s-a pronunțat²⁹ în sensul anulării unei autorizații de construire pentru un imobil deja finalizat, fapt atestat prin încheierea unui proces-verbal de finalizare a lucrărilor, dar a cărui construcție s-a dovedit ulterior a fi edificată în condiții nelegale.

În speța prezentată, în urma unui control al Inspectoratului de Stat în Construcții, s-a constatat faptul că locuința pârâtului a fost edificată fără a se solicita acordul Autorității Aeronautice Civile Române, act cu caracter obligatoriu în procedura de emitere a autorizației. Pentru că în cuprinsul certificatului de urbanism nu a fost prevăzută obligativitatea obținerii respectivului aviz a fost depusă documentația impusă în cuprinsul acestui act, astfel că s-a obținut autorizația de construire, în baza căreia a fost edificată locuința, utilitățile și bransamentele acesteia, lucrări ce au fost finalizate și atestate prin încheierea procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor.

Acțiunea a fost introdusă de autoritatea emitentă care a solicitat instanței anularea actului administrativ considerat nelegal, iar posesoarea autorizației s-a adresat instanței cu o

sau trebuia să aibă cunoștință despre acest fapt;

d) când autorizația de declarant la domiciliu și/sau comisionar în vamă a fost anulată; A se vedea art. 25 din Ordinul Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 1785/2009 pentru aprobarea Normelor metodologice privind procesarea declarațiilor vamale întocmite prin procedee informatice, publicat în M.Of. nr. 452, din 1 iulie 2009.

²⁷ Art.1 din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ.

²⁸ **Romulus Ionescu**, *Curs de drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, citat în Virginia Vedinaș, op.cit, p.120.

²⁹ **Curtea de Apel Ploiești**, secția comercială și de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr.208 din 1 februarie 2011, nepublicată.

cerere reconvențională prin care solicita, în eventualitatea admiterii acțiunii principale, despăgubiri în contravaloarea imobilului construit, în aprecierea ei, cu bună credință.

Dacă în ceea ce privește acțiunea principală în anularea autorizației, ambele instanțe (Tribunalul și Curtea de Apel) au avut aceeași opinie, respectiv au apreciat că **autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, poate să solicite anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice**, în ceea ce privește cererea reconvențională a pârâtei, lucrurile au stat în mod diferit.

Dacă **prima instanță** a apreciat drept **culpabilă** fapta autorității de a **emite acte administrative nelegale**, și a considerat, în consecință, că aceasta este de natură a produce prejudicii, pronunțându-se în favoarea pârâtului, ce-a de-a doua instanță s-a pronunțat în sensul respingerii cererii reconvenționale a acestuia, considerând că prejudiciul va apărea când edificiul va fi demolat, lucru care se va petrece în urma obținerii unei **autorizații de demolare și după ce aceasta va fi executată**, ori instanța de fond nu a fost investită și cu o cerere vizând demolarea construcției.

Așadar, **repunerea în situația anterioară** va putea avea loc numai după desfășurarea unor lucrări de demolare, care, la rândul lor, vor putea fi efectuate numai în condițiile existenței unei **autorizații specifice**.

Observăm deci, că desființarea **totală** a autorizației – din punctul de vedere al efectelor sale și al revenirii la situația anterioară – va fi posibilă prin emiterea a **altor două acte**: unul de anulare a autorizației (emis de organul ierarhic superior celui care a eliberat actul sau de instanța de judecată), și o nouă autorizație, care va permite desfășurarea unor alte lucrări care urmează să refacă și din punct de vedere material situația juridică anterioară.

Suntem de părere că, putem prelua modelul francez care prevede, în noua sa reglementare³⁰ intervenită ca urmare a reformei din domeniul urbanismului, exceptarea de la necesitatea eliberării permisului de demolare în cazul lucrărilor efectuate pentru executarea unei decizii a instanței rămasă definitivă precum și extinderea drepturilor în cazul anumitor autorizații (exemplu: autorizația de construire să permită și demolare).

Ca regulă, **anularea unui act administrativ** atrage după sine **anularea tuturor actelor a căror legalitate este condiționată de legalitatea actului administrativ anulat**, conform principiului de drept *quod nullum est, nullum product effectum*.

³⁰ Noul Art. R.421-29 din Codul urbanismului, disponibil pe site-ul <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20120522>.