



CZU: 342.9

[https://doi.org/10.52277/1857-2405.2025.4\(75\).05](https://doi.org/10.52277/1857-2405.2025.4(75).05)

CADUCITATEA ȘI REVOCAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE



Ștefan BELECCIU,

*doctor în drept,
profesor universitar,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI*
<https://orcid.org/0000-0002-0786-8713>



Valeria BEJENARI,

*absolventă INJ,
candidată la funcția de judecător,
asistent universitar, doctorandă,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI*
<https://orcid.org/0000-0003-2118-2379>

SUMAR

Durata efectelor juridice produse de către actele administrative se întinde pe perioada existenței actelor, încetarea efectelor fiind marcată de momentul ieșirii din vigoare a lor, fie ca urmare a intervenției unui act emis în acest scop, fie ca urmare a unor fapte materiale prevăzute de lege. În literatura de specialitate din ultimele decenii, atunci când subiectul abordat este ieșirea din vigoare a actelor administrative, majoritatea autorilor enumeră ca modalități doar revocarea, anularea și abrogarea, instituția caducității actului administrativ fiind trecută cu vederea.

În acest sens, subiectul dedus cercetării îl constituie unele viziuni de analiză legislativă, doctrinară, de jurisprudență vis-a-vis de particularitățile specifice ale caducității și ale revocării actului administrativ. Totodată, prezentul articol științific cuprinde și o analiză comparativă dintre aceste două instituții ale dreptului administrativ.

Cuvinte-cheie: *acte administrative, efecte juridice, ieșire din vigoare, particularități, analiză, caducitate, revocare.*

LAPSE AND REVOCATION OF ADMINISTRATIVE ACTS

SUMMARY

The duration of the legal effects produced by administrative acts extends over the period of existence of the acts, the cessation of the effects being marked by the moment when the administrative acts cease to be in force, either as a result of the intervention of an act issued for this purpose or as a result of material facts provided for by law. In the specialized literature of recent decades, when the subject addressed is the expiry of administrative acts, most authors list only revocation, annulment, and repeal as methods, overlooking the institution of the lapse of administrative acts.

In this sense, the subject of the research is some views of legislative, doctrinal, and jurisprudential analysis regarding the specific particularities of the lapse and revocation of administrative acts. At the same time, this scientific article also includes a comparative analysis between these two institutions of administrative law.

Key-words: *administrative acts, legal effects, expiry, particularities, analysis, lapse, revocation.*

Introducere

Necesitatea sistematizării și concentrării legislației dintr-un anumit domeniu sau într-o anumită ramură de drept în coduri constituie o premisa a respectării normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. În acest context, codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova a apărut ca o necesitate de uniformizare a regulilor de procedură administrativă, combinată desigur cu cele de procedură în fața justiției administrative [3, p. 154].

Este important de subliniat faptul că Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 (în continuare – *Codul administrativ*) [4] a introdus reglementări și instrumente juridice noi în materia

procedurii administrative și a actelor administrative, evidențiind modificări de substanță în ceea ce privește regimul actelor administrative, efectele generate de revocarea, retragerea sau nulitatea acestora, precum și particularități relevante în domeniul litigiilor de contencios administrativ.

Deși odată cu intrarea în vigoare a prevederilor Codului administrativ au fost introduse concepte noi, preluate din practica statelor europene, unele instituții juridice inerente dreptului administrativ au fost trecute cu vederea, cum ar fi caducitatea actului juridic administrativ.

Pe lângă lipsa de reglementare a caducității actului juridic administrativ la nivel normativ, ca formă de încetare de drept a efectelor unui act administrativ, subliniem faptul că tematica respectivă nu a constituit obiectul de cercetare a unor studii naționale care să evidențieze particularitățile caducității [1, p. 70].

Ținem să accentuăm faptul că există anumite instituții ale dreptului administrativ cu care caducitatea riscă să fie confundată, cel puțin în situații limită. În acest context, prezentul articol își propune inițial să evidențieze particularitățile specifice ale caducității și ale unei instituții juridice înrudite, precum revocarea actului administrativ. Ulterior, vom realiza o analiză comparativă între caducitate și revocare, cu scopul de a identifica elementele de asemănare și diferențele esențiale dintre aceste două instituții ale dreptului administrativ.

Revocarea actelor administrative

Această instituție prezintă o semnificație deosebită atât în sistemele naționale de drept ale statelor membre ale Uniunii Europene cât și la nivelul dreptului Uniunii Europene, deoarece prin intermediul ei se realizează un echilibru între ceea ce constituie, în opinia noastră, cei doi piloni ai oricărei ordini juridice dintr-un stat de drept. Pe de o parte, stabilim legalitatea, iar pe de altă parte – stabilitatea raporturilor juridice născute din punerea în executare a acestor acte cu forță juridică obligatorie și executorie.

Prin intermediul revocării, se pune la dispoziția administrației un instrument care să o determine să-și analizeze propriile acte, putând ajunge la una dintre următoarele două concluzii: fie la stabilirea unei conformități între activitatea pe care a desfășurat-o și lege, fie la determinarea unui dezechilibru între cele două, de unde necesitatea intervenției unui remediu prin care starea de legalitate să fie repusă în matca sa firească [6, p. 4].

În acest context, este important de menționat că revocarea reprezintă operația juridică prin care organul emitent al unui act administrativ sau organul ierarhic superior desființează acel

act. Când este pronunțată de organul emitent, revocarea mai este numită și retractare [9, p. 83], iar atunci când procedeul de desființare a actului administrativ este realizat de către organul ierarhic superior operațiunea poartă denumirea de revocare.

Într-o abordare din perspectiva dreptului comparat, revocarea este privită ca o aplicație, în domeniul dreptului administrativ, a acestei puteri de retragere a propriilor acte de către administrație, constând în eliminarea unui act deja emis, cu consecința imposibilității pentru acesta de a mai produce ulterior efecte juridice [11, p. 281].

Revocarea actelor administrative de către autoritatea publică ierarhic superioară sau supraordonată urmează a fi relaționată cu caracterul actului administrativ, fie el normativ sau individual. Astfel, actele administrative normative pot fi modificate, inclusiv revocate, de către autoritățile ierarhic superioare, în principiu „oricând”, prin emiterea unor noi acte normative.

Referindu-ne la legislația națională, urmează să precizăm că Codul administrativ conține doar reglementări ce țin de revocarea unui act administrativ individual, mai exact articolul 145 – revocarea unui act administrativ individual legal defavorabil și articolul 146 – revocarea unui act administrativ individual legal favorabil.

În conformitate cu prevederile articolului 145 din același act normativ [4], *un act administrativ individual legal defavorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor chiar și după ce a devenit incontestabil, cu excepția cazului când ar trebui emis un nou act administrativ cu același conținut sau când revocarea nu se admite din alte motive.*

Totodată, articolul 146 alin. (1) din legea citată *supra* stabilește expres situațiile în care *un act administrativ individual legal favorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor, chiar și după ce a devenit incontestabil, numai atunci când:*

- a) *revocarea este admisă prin prevedere legală sau actul administrativ conține rezerva revocării;*
- b) *actul administrativ este legat de o obligare și beneficiarul nu a îndeplinit-o sau nu a îndeplinit-o în termenul stabilit;*
- c) *în baza faptelor survenite ulterior, autoritatea publică ar avea dreptul să nu emită actul și fără revocarea lui s-ar periclita interesul public;*
- d) *în baza unei prevederi legale modificate, autoritatea publică ar avea dreptul să nu emită actul administrativ, beneficiarul încă nu a făcut uz de avantajul respectiv sau nu a primit încă nicio prestație în baza actului*



administrativ și fără revocarea lui s-ar periclita interesul public;

- e) *revocarea este necesară prevenirii sau înlăturării dezavantajelor grave pentru bunăstarea comună.*

Din analiza dispozițiilor legale, se reține că actele administrative individuale legale pot fi revocate cu efect pentru viitor chiar și după ce devin incontestabile, dar există diferențe între actele favorabile și defavorabile.

Astfel, menționăm că actele administrative individuale defavorabile pot fi revocate mai larg, cu excepția situațiilor în care ar fi necesar un nou act sau revocarea este inadmisibilă. Actele administrative individuale favorabile pot fi revocate doar în cazurile expres prevăzute de lege, precum existența unei rezervații de revocare, neexecutarea obligațiilor, fapte ulterioare sau modificări legislative care afectează interesul public. De asemenea, revocarea poate fi necesară pentru prevenirea sau înlăturarea dezavantajelor grave privind bunăstarea comună. În aceste condiții, observăm că Codul administrativ garantează un echilibru între stabilitatea actelor administrative și protecția interesului public.

În continuare, este imperios de a sublinia jurisprudența Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, în care au fost conturate limitele și condițiile revocării actelor administrative. Potrivit Deciziei Curții Supreme de Justiție în dosarul nr. 3ra-933/22 din 25 ianuarie 2023 [7], din probatoriul administrat, rezultă următoarele: „[...] prin dispoziția Primarului general al mun. Chișinău nr. 261-d din 3 mai 2019, s-a dispus suspendarea autorizației de construire nr. 630-c/18 eliberată SRL „Reconscivil” la 8 noiembrie 2018. La 3 iulie 2019, a fost emisă dispoziția Primarului general interimar al mun. Chișinău nr. 468-d cu privire la revocarea Dispoziției nr. 261-d din 3 mai 2019. Ulterior, la 9 septembrie 2019, Primarul general interimar al mun. Chișinău, prin Dispoziția nr. 636-d, a dispus revocarea dispoziției nr. 468-d din 3 iulie 2019 „cu privire la revocarea dispoziției nr. 261-d din 3 mai 2019”.

Fiind investită cu judecarea cauzei, la 17 iunie 2021, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a pronunțat o soluție prin care a admis acțiunea și a anulat Dispoziția Primarului general al mun. Chișinău nr. 636-d din 9 septembrie 2019 privind revocarea dispoziției nr. 468-4 din 3 iulie 2019 cu privire la revocarea dispoziției nr. 261-d din 03 mai 2019. Judecând cauza în apel, prin Decizia din 17 mai 2022, Curtea de Apel Chișinău a admis apelul, a casat integral hotărârea primei instanțe și a emis o nouă decizie de respingere a acțiunii, argumentând că actul administrativ contestat este întemeiat.

Verificând legalitatea deciziei contestate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a constatat drept justă concluzia primei instanțe că *indicarea nomelor ce prevăd atribuțiile autorității publice conferite de lege nu constituie o motivare plauzibilă a unui act administrativ emis de o autoritate publică în realizarea scopului și standardelor definite de lege. Astfel, prima instanță a apreciat corect că în dispoziția nr. 636-d din 9 septembrie 2019 nu au fost specificate motivele pentru care autoritatea emitentă a ajuns la concluzia de revocare a dispoziției nr. 468-d din 3 iulie 2019, fără a fi reflectate circumstanțele concrete care au determinat concluzia autorității.*

În motivarea soluției sale, Curtea Supremă de Justiție a indicat că [...] *legiuitorul a reglementat instituția revocării actelor administrative într-o manieră care să ofere protecția necesară beneficiarului, dar și un just echilibru între principiul încrederii legitime, principiul securității și principiul legalității. Aici este de menționat că are o importanță decisivă respectarea principiului încrederii legitime raportat la interesul administrației publice de a reveni asupra propriilor decizii, mai ales în situațiile în care actele administrative ce s-ar intenționa a fi revocate au conferit persoanelor drepturi subiective, iar acestea din urmă au o încredere legitimă asupra stabilității acestor drepturi.*

În baza acestor argumente, Curtea Supremă de Justiție a admis recursul depus de reclamantă, a casat integral decizia Curții de Apel Chișinău din 17 mai 2022 și a menținut hotărârea Judecătoriai Chișinău, sediul Râșcani, din 17 iunie 2021.

În concluzie, ideile centrale care urmează a fi trasate prin prisma jurisprudenței Curții Supreme de Justiție sunt următoarele: revocarea actului administrativ trebuie să fie temeinic motivată, iar autoritatea publică trebuie să respecte principiul încrederii legitime al beneficiarilor actului administrativ. Astfel, în lipsa unei motivări clare, revocarea este considerată nelegală, iar drepturile subiective conferite de actul administrativ inițial rămân protejate.

Caducitatea actelor administrative

În vederea continuării studiului de caz, vom încerca să introducem în literatura Republicii Moldova de drept administrativ instituția caducității, care este mai mult decât un simplu mod de ieșire din vigoare a actelor administrative. Termenul de „caducitate” provine de la latinescul „*caducus*” – în traducere „care cade”, de unde rezultă că instituția caducității constituie situația sau modali-

tatea prin care un act, valabil încheiat, își pierde valabilitatea, „cade”, din cauza unor împrejurări, în principiu, neprevăzute și exterioare.

În doctrina română de specialitate se atestă o diferență enormă între studiile privind caducitatea în dreptul privat și în dreptul public. Mai exact, dacă în dreptul privat aceasta își are locul său, în dreptul administrativ caducitatea nu este încă utilizată [2, p. 208].

În dreptul civil, termenul de „caducitate” este definit de unii autori ca fiind „lipsa de eficacitate a unui act juridic, determinată de un eveniment independent de voința sau de culpa părților, care survine după încheierea valabilă a actului și care împiedică, în mod obiectiv, producerea efectelor sale” [12, p. 61] sau de către un alt autor - ca fiind „lipsa de efecte a unui act juridic prin intervenirea unor cauze ulterioare momentului încheierii acestuia și independent de voința autorului său” [5, p. 139].

Paralel, făcând o analiză asupra întregului drept public, noțiunea de caducitate rămâne aproape necunoscută. Doar profesorul Tudor Drăganu o utilizează în dreptul constituțional, atunci când face referire la încetarea efectelor ordonanțelor de Guvern nesupuse aprobării Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare [8, p. 135].

Așadar, termenul de caducitate este utilizat în dreptul administrativ extrem de rar, aproape deloc, însă au fost folosite alte denumiri pentru caducitate, precum: încetarea de drept a actului, ajungerea la termen a actului, expirarea actului. Din aceste raționamente, considerăm importantă enumerarea următoarelor trăsături ale caducității administrative identificate de autorul Ovidiu Podaru în lucrarea sa, și anume:

- a) caducitatea este, în primul rând, o stare a unui act administrativ (sau fapt juridic, operațiune material-tehnică sau chiar a legii);
- b) intervenția caducității determină, uneori de drept, alteleori în urma unei manifestări exprese de voință, ieșirea din vigoare a actului administrativ. Așadar, caducitatea în sine nu este întotdeauna o modalitate de încetare a efectelor actului în cauză, ci numai uneori (este vorba despre cazurile de caducitate absolută);
- c) pierderea eficacității actului se face numai pentru viitor - *ex nunc* - și, din acest punct de vedere, caducitatea se aseamănă cu abrogarea și se deosebește de revocarea pentru ilegalitate și de anulare, care produc efecte *ex tunc*;
- d) întotdeauna cauza caducității rezidă într-un fapt exterior voinței organului emitent. Și aceasta pentru că, dacă în cauză este

tocmai această voință, atunci vorbim de revocare (retractare) sau abrogare [10, p. 40-42].

În urma celor expuse, accentuăm că caducitatea se situează în domeniul faptelor materiale extinctive, dar acest fapt material ar putea fi și o voință, care nu ar determina, însă, în mod normal, anularea, revocarea sau abrogarea actului administrativ.

O altă observație, dedusă din dispozițiile legale, se rezumă la faptul că capitolul IV din Codul administrativ, consacrat anulării și încetării efectelor juridice ale actelor administrative individuale, nu conține absolut nicio prevedere privind instituția caducității actului administrativ.

Pe cale de consecință, se reține că în sistemul nostru de drept public, caducitatea nu există ca atare, ci doar cu puține excepții. Deși ea are un fundament unic - dispariția unui element esențial al actului - necesită cel puțin o abordare din mai multe perspective. Tocmai de aceea, așa cum s-a remarcat și în doctrina spaniolă [13, p. 89], o viziune unitară asupra caducității este imposibilă.

Asemănări și deosebiri dintre caducitate și revocare

Referitor la asemănările dintre revocare și caducitate, putem menționa faptul că ambele instituții juridice determină ieșirea din vigoare a actelor administrative și ambele pot sancționa ilegalitatea acestora.

În ceea ce privește deosebirile dintre cele două instituții, putem face următoarele precizări. Referitor la caducitatea absolută:

- a) revocarea actului are loc prin voința administrației - organul emitent sau cel ierarhic superior - în vreme ce caducitatea intervine de drept;
- b) revocarea poate surveni oricând - în vreme ce caducitatea fie intervine spontan (cea naturală), fie există unele termene prevăzute expres în diverse acte normative (cea planificată);
- c) caducitatea presupune un act valabil emis, în vreme ce, cu extrem de puține excepții, revocarea lui retroactivă este determinată de încălcarea unei condiții de validitate a actului. Cu alte cuvinte, cauza revocării este anterioară sau cel mult concomitentă emiterii actului, în vreme ce cauza caducității se situează, cronologic, după emiterea sa valabilă [10, p. 81-82].

Referitor la caducitatea relativă:

- a) deși atât revocarea, cât și constatarea formalistă a caducității produc efecte retro-



active, acestea urcă în timp până la momentul emiterii actului (revocarea pentru ilegalitate), deci, până la originile actului, respectiv - până la schimbarea fundamentală de circumstanțe care determină ilegalitatea subsecventă a actului, deci, un moment anterior celui inițial (constatarea caducității);

- b) în consecință, în primul caz actul nu a produs niciun efect, iar în cel de-al doilea efectele produse între emiterea actului și intervenția schimbării de circumstanțe sunt ferite de efectul distructiv și retroactiv al constatării caducității.

Atât caducitatea absolută, cât și cea relativă presupun o schimbare de circumstanțe, pe când revocarea nu presupune.

Concluzii

Spre final, urmează să trasăm câteva idei centrale privind caducitatea și revocarea actelor administrative. Astfel, caducitatea reprezintă o cauză de încetare a efectelor juridice ale actului administrativ care intervine independent de voința autorității emitente. Aceasta operează ca urmare a dispariției unuia dintre elementele esențiale care au stat la baza emiterii actului administrativ sau a modificării contextului juridic fără de care actul administrativ nu mai poate produce efecte juridice.

În contrast cu caducitatea, revocarea reprezintă manifestarea de voință a autorității publice prin care aceasta decide să retragă un act administrativ anterior, fie pentru motive de legalitate, fie pentru motive de oportunitate. Revocarea este, așadar, o operațiune juridică expresă, care depinde de aprecierea administrației și presupune o analiză subiectivă asupra temeiniciei menținerii actului administrativ.

Concluzia la care am ajuns după analiza efectuată în prezentul articol științific relevă faptul că distincția dintre caducitate și revocare nu este doar una teoretică, ci are consecințe juridice directe asupra stabilității actelor administrative și asupra protecției drepturilor particularilor.

În practică, confuzia dintre cele două instituții ale dreptului administrativ se naște din împrejurarea că ambele conduc la încetarea efectelor actului administrativ, deși mecanismul, temeiurile și efectele lor sunt fundamental diferite. De aceea, se impune cercetarea în exclusivitate a caducității, ca modalitate de ieșire din vigoare a actelor administrative, în încercarea de a demonstra importanța sa practică și varietatea formelor pe care le cunoaște.

Referințe bibliografice

1. Bejenari V. Analiza comparativă între caducitatea actului juridic administrativ și alte instituții similare. În: *Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrației publice, ediția a XXVI-a”*: Chișinău, 20 mai 2022. Chișinău: CEP USM, 2022, p. 70-73.
2. Belecciu Ș., Bejenari V. Prezentarea generală a modalităților de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative. În: *Materialele Conferinței științifice naționale „Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico-administrativ”*, Secția: Științe juridice, 8: Cahul, 9 decembrie 2022. Cahul: Tipografia „CentroGrafic” SRL, 2022, p. 203-210.
3. Bostan I., Tănase O. Natura juridică a actului administrativ în contextul noilor reglementări. În: *Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Abordări moderne privind drepturile patrimoniale”*: Chișinău, 12-13 mai 2022. Chișinău: MS Logo, 2022, p. 154-166.
4. Codul administrativ al Republicii Moldova. Nr. 116 din 19 iulie 2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309-320. În vigoare din 1 aprilie 2019.
5. Cosmovici P. *Drept civil. Introducere în dreptul civil*. București: Editura All, 1994. 208 p.
6. Damcali A. *Revocarea actului administrativ*. Rezumat al tezei de doctor în drept. București, 2020. 24 p.
7. Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova din 25 ianuarie 2023. Dosarul nr. 3ra-933/22. https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=70550 (vizitat 01.12.2025).
8. Drăganu T. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II*. București: Editura Lumina Lex, 1998. 361 p.
9. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a IV-a*. București: ALL Beck, 2005. 1348 p.
10. Podaru O. *Caducitatea actului juridic în dreptul public*. București: Hamangiu, 2019. 424 p.
11. Podaru O. *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel*. București: Hamangiu, 2010. 432 p.
12. Ursa V., Mureșan M. ș.a. *Dicționar de drept civil*. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1980. 550 p.
13. Sánchez R. *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. Madrid: Mc. Graw Hill, Ciencias jurídicas, 1999. 522 p.