

**UNIVERSITATEA „BABEȘ-BOLYAI”
CLUJ-NAPOCA
FACULTATEA DE DREPT**

**Rezumat al tezei de doctorat
O teorie a provizoriului în dreptul administrativ**

**Student doctorand:
Anda Narcisa Bachiș**

**Conducător de doctorat:
Prof. Univ. Dr. Ovidiu Podaru**

**Cluj-Napoca
2025**

CUPRINS

INTRODUCERE.....	1
CAPITOLUL I.....	6
<i>Fundamentele și caracteristicile fundamentale ale provizoriului</i>	6
Secțiunea I. Temporar versus provizoriu: o abordare distinctivă	6
I. Analiza etimologică și conceptuală a termenilor.....	6
II. Distincția juridică și contextuală.....	8
Secțiunea II. Derivarea măsurilor provizorii din dreptul natural.....	10
I. Înțelesul conceptului dreptului natural	10
II. Raportul dintre provizoriul specific dreptului administrativ și dreptul natural	14
Secțiunea III. Interesul public și binele comun – transpunere în sfera măsurilor provizorii	15
I. Noțiune – Substratul Filosofic.....	15
II. Înțelesul conceptului interesului public în dreptul pozitiv – corelarea acestuia cu interesele particulare	18
III. Interesul public – imperativ categoric aplicabil în teoria provizoriului specifică dreptului administrativ?	20
Secțiunea IV. Proportionalitatea specifică măsurilor provizorii.....	24
I. Proportionalitatea legislativă sau normativă	26
II. Proportionalitatea administrativă și judiciară	29
Secțiunea V. Prudența, principiul precauției și prevenția în luarea măsurilor provizorii în condiții de incertitudine	37
I. Substratul filosofic	38
II. Aplicabilitatea în sfera provizoriului specific dreptului administrativ.....	38
Secțiunea VI. Vremelnicia măsurilor provizorii și caracterul lor excepțional.....	43
I. Contextul evolutiv – devin măsurile provizorii regula în sfera dreptului administrativ?	43
II. Se mai justifică menținerea caracterului excepțional al măsurilor provizorii care nu sunt dispuse în situații excepționale?	46
III. Eterna reîntoarcere la ciclurile de provizorat.....	47
IV. Riscurile permanentizării stărilor provizorii.....	49
V. Este suficient caracterul vremelnic al măsurilor provizorii?.....	50
Secțiunea VII. Efectivitatea accesului la justiție prin prisma măsurilor provizorii.....	53
Scurte concluzii ale capitolului.....	56
CAPITOLUL II.....	59
<i>Cauzele provizoriului din dreptul și contenciosul administrativ.....</i>	59
Secțiunea I. Factorul generator.....	62
Subsecțiunea I – Evenimente, fapte materiale sau acțiuni care pot afecta interesul public.....	62
I. Factorul generator care constă în evenimente involuntare.....	63
II. Factorul generator care constă într-o acțiune umană	64
Subsecțiunea II – Fumus boni iuris sau teoria aparenței	65
I. Elemente teoretice	67
A. Etimologia, definirea și criteriile aparenței.....	70

B. Teoria aparenței în drept.....	73
II. Elemente jurisprudențiale	81
A. Împrejurările care generează aparența – au conținut diferit față de cele care fundamentează măsura definitivă?	81
B. Natura împrejurărilor care generează aparența	86
B.1. Împrejurări legate de starea de fapt	88
B.2. Împrejurări de drept.....	93
Secțiunea II. Urgența – <i>Periculum in mora</i>	104
Subsecțiunea I – Înțelesul noțiunii	105
I. Origine.....	106
II. Fundamente filosofice.....	107
III. Analogii și comparații cu alte instituții juridice.....	109
Subsecțiunea II – Natura urgenței	110
I. Urgența în contextul interesului public	110
A. Urgența care caracterizează stările de excepție.....	111
B. Dimensiunea urgenței publice în stările de normalitate	117
II. Urgența generată de încălcarea gravă a drepturilor și interesele fundamentale.....	123
III. Urgența generată de pericole care amenință (alte) drepturi subiective și interese legitime	125
Subsecțiunea III – Iminența riscului.....	131
I. Prejudiciul materializat.....	131
A. Materializarea prejudiciului prin raportare la situația solicitantului	132
B. Materializarea prejudiciului prin raportare la efectele produse de factorul generator	132
II. Pericolul aflat în desfășurare	139
III. Pericolul viitor	140
A. Pericolul care ar urma să apară într-un viitor apropiat.....	141
B. Pericolul care s-ar produce într-un viitor (mai) îndepărtat.....	143
C. Pericolul iminent – un pericol cert?	144
Subsecțiunea a IV-a – Amploarea riscului	146
I. Pericolul care are aptitudinea de a produce consecințe ireparabile.....	146
II. Pericolul care are aptitudinea de a produce consecințe greu de reparat.....	150
III. Întârzierea culpabilă a demersurilor înlătură caracterul grav al pericolului?	153
Scurte concluzii ale capitolului.....	154
CAPITOLUL III.....	158
Obiectul provizoriului	158
Secțiunea I. Măsuri provizorii cu obiect individualizat	158
Subsecțiunea I – Măsuri provizorii care se dispun pentru a evita pericolul de tardivitate.....	158
I. Suspendarea actelor administrative	160
A. Suspendarea <i>lato sensu</i> sau suspendarea <i>stricto sensu</i> ?.....	160
B. Există posibilitatea de a se dispune suspendarea parțială a unui act administrativ?	166
C. Caracterul executoriu al actului constituie premisa suspendării?	171
D. Măsurile provizorii aplicabile actelor exceptate (cel puțin aparent) de la suspendare	179
II. Suspendarea contractelor administrative și a actelor atașabile/detașabile acestora	196
A. Evoluția istorică a măsurilor provizorii aplicabile contractelor administrative	196
B. Măsurile dispuse în etapa precontractuală	197
B.1. Obiectul măsurilor în etapa precontractuală.....	198

B.2. Dispunerea măsurilor provizorii pe cale administrativă.....	200
B.3. Aplicabilitatea măsurilor provizorii și în privința altor contracte administrative.....	201
C. Suspendarea contractelor administrative.....	202
C.1. Suspendarea contractelor care intră sub incidența Legii nr. 101/2016.....	202
C.2. Suspendarea contractelor de concesiune de bunuri și a contractelor de închiriere	210
D. Măsurile provizorii dispuse asupra actelor detașabile contractelor administrative	213
D.1. Actele detașabile care intră sub incidența Legii nr. 101/2016.....	213
D.2. Actele detașabile contractelor reglementate de Codul administrativ	217
E. Suspendarea prestării unui serviciu public	217
III. Măsurile provizorii care stabilesc obligații pozitive sau negative în sarcina administrației	219
A. Pot fi dispuse măsuri provizorii în privința deciziilor de refuz?.....	219
B. Alte măsuri pozitive sau negative dispuse împotriva administrației	226
IV. Măsurile care tind la repunerea în situația anterioară	228
V. Măsuri provizorii care interferează cu funcția publică ori cu exercitarea mandatelor aleșilor locali	232
Subsecțiunea II – Măsuri provizorii care se dispun pentru evitarea pericolului de ineficacitate.....	233
I. Măsuri asigurătorii dispuse de către administrație	234
II. Măsuri asigurătorii dispuse împotriva administrației.....	237
Secțiunea II. Măsurile provizorii cu obiect de reglementare.....	241
Subsecțiunea I – Măsurile provizorii dispuse în perioade atipice.....	241
Subsecțiunea II – Măsurile provizorii dispuse în perioade excepționale	242
I. Reglementările constituționale	243
II. Legea formală, cadrul general aplicabil și unele măsuri dispuse.....	244
A. Starea de urgență și asediu	244
B. Starea de alertă	253
C. Starea de război și starea de mobilizare totală sau parțială	257
Subsecțiunea III – Măsurile provizorii cu obiect individualizat, care derivă din măsurile provizorii cu rol de reglementare.....	259
Concluziile capitolului.....	262
CAPITOLUL IV	266
<i>Tipologia provizoriului și elemente specifice ale regimului juridic</i>	266
Secțiunea I. Dispunerea măsurilor provizorii de către administrație	268
A. Necesitatea unei teme legal care să permită intervenția provizorie	269
B. Competența.....	273
C. Motivele și scopul actelor prin care se instituie provizoriul	274
D. Motivarea	275
E. Perioada pentru care măsura operează	276
Secțiunea II. Dispunerea măsurilor provizorii împotriva administrației	276
Subsecțiunea I – Măsurile provizorii dispuse pe cale judiciară	276
I. Interferența diferitelor proceduri judiciare	276
A. Evoluția în tandem a procedurii suspendării judiciare și a ordonanței președințiale.....	277
B. Influențele din sfera dreptului european.....	280
C. Situații de interferență a procedurilor care conduc la dispunerea măsurilor provizorii	282
C.1. Compatibilitatea dispozițiilor Legii nr. 554/2004 cu prevederile dreptului comun	283
C.2. Situațiile în care poate fi aplicată procedura suspendării provizorii	286
C.3. Cazuri de aplicabilitate ale ordonanței președințiale.....	289

II. Transpunerea fundamentelor și cauzelor măsurilor provizorii în plan procedural	296
A. Modalitatea în care interesul public influențează procedurile judiciare	297
A.1. Este cu adevărat în interes public reglementarea a două proceduri pentru dispunerea suspendării?	298
A.2. Calitatea procesuală activă și condiția interesului văzute prin filtrul interesului public.....	305
A.3. Cauțiunea – e justificat să își găsească locul în materia măsurilor provizorii?.....	310
B. Transpunerea urgenței în materie procedurală: celeritatea procedurilor	313
B.1. Reglementări care confirmă sau care ar putea să confirme celeritatea procedurii	313
B.2. Reglementări care pot afecta celeritatea procedurii	323
Subsecțiunea II – Măsurile provizorii care operează ope legis	333
I. Prezumția preeminenței interesului public național în detrimentul celui local	333
A. Rațiunea reglementării	334
B. Situația specifică a actelor din materia construirii	335
C. Situația contractelor administrative, a actelor atașabile și detașabile contractelor	341
C.1. Pot fi atacate de către prefect actele administrative asimilate?	341
C.2. Contractele administrative care pot fi atacate de către prefect, în raport cu părțile acestuia	345
C.3. Suspendarea actelor atașabile și detașabile contractelor administrative	346
II. Presumarea cauzei urgenței de către legiuitor în raport cu natura actului contestat.....	348
III. Presumția aparenței nelegalității actului administrativ.....	352
A. Rațiunea reglementării	352
B. Consecințele interpretării restrictive a textului legal.....	353
C. Regimul juridic aplicabil.....	355
D. Emiterea unui act cu același conținut precum cel anulat	355
Concluziile capitolului.....	357
CAPITOLUL V.....	359
Încetarea și efectele măsurilor provizorii.....	359
Secțiunea I. Încetarea măsurilor provizorii.....	359
Subsecțiunea I – Încetarea măsurilor provizorii când cauza acestora nu mai subzistă	359
I. Reglementarea definitivă a situației juridice care a condus la dispunerea măsurii	360
A. Măsurile provizorii afectate de un termen extinctiv cert, care are aptitudinea de a se transforma în unul incert	360
B. Măsurile provizorii afectate de un termen incert	363
II. Pot înceta măsurile provizorii pentru că nu mai subzistă motivele care au condus la dispunerea acestora?	368
Subsecțiunea II – Încetarea măsurilor provizorii determinată de inexistența inițială a cauzelor	372
I. Nelegalitatea actului administrativ de instituire a măsurilor.....	372
II. Desființarea hotărârii judecătorești prin care au fost dispuse măsurile provizorii.....	373
Subsecțiunea III – Încetarea efectelor suspendării cu titlu de sancțiune	374
I. Încetarea măsurilor provizorii ca urmare a îndeplinirii condiției extinctive	374
A. Ipoteza reglementată de prevederile art. 14 alin. (1) LCA.....	374
B. Situația specifică din materia contenciosului fiscal	377
II. Încetarea măsurilor provizorii cauzată de culpa beneficiarului	380
Secțiunea II. Efectele măsurilor provizorii	380
Subsecțiunea I – Efectele produse pe perioada incidenței măsurilor provizorii	381
I. Efectul suspensiv – este acesta suficient?	381

A. Aplicabilitatea efectului suspensiv	381
B. Excepții (aparente) de la caracterul suspensiv	383
C. Evaluarea suficienței efectului suspensiv în contextul actual	384
D. Posibilitatea stabilirii unor obligații de a face prin hotărârea de suspendare.....	385
II. Hotărârile și actele administrative prin care se dispun măsuri provizorii – sunt titluri executorii?	386
A. Noțiunea de titlu executoriu în legislația românească	387
B. Caracterul executoriu al hotărârii de suspendare	388
C. Caracterul executoriu al ordonanței președințiale.....	389
D. Pot fi puse în executare hotărârile judecătorești din materia măsurilor provizorii?	390
E. Actul administrativ prin care se dispun măsuri provizorii este titlu executoriu?	396
III. Autoritatea de lucru judecat provizorie.....	398
A. Autoritatea de lucru judecat în raport cu alte proceduri subsecvente referitoare la măsurile provizorii	398
B. Autoritatea de lucru judecat în raport cu procedurile de fond.....	400
IV. Imposibilitatea formulării unor cereri de suspendare identice.....	401
V. Modalitatea în care se produc efectele hotărârilor sau ale actelor prin care se dispun măsuri provizorii.....	403
A. Suspendarea actelor individuale.....	404
B. Suspendarea actelor normative.....	404
VI. Efecte produse asupra acțiunii principale.....	409
VII. Efectele care derivă din proporționalitatea legislativă.....	410
Subsecțiunea II – Efectele produse la încetarea măsurilor provizorii.....	411
I. Efectul dilatoriu al suspendării.....	411
II. Pot fi stabilite măsuri tranzitorii la încetarea măsurilor provizorii?	412
III. Asigurarea accesului efectiv la justiție	414
Subsecțiunea III– Răspunderea pentru prejudiciile cauzate	415
I. Sfera subiecților de drept care pot suferi un prejudiciu în urma dispunerii măsurilor provizorii	415
II. Ce tip de răspundere poate fi antrenată?	417
A. Răspunderea obiectivă	418
B. Răspunderea subiectivă	423
B.1. Răspunderea pentru măsurile dispuse de către administrație	423
B.2. Răspunderea pentru măsurile dispuse împotriva administrației.....	427
Concluziile capitolului.....	432
CONCLUZII	435
BIBLIOGRAFIE.....	439

Rezumat al tezei de doctorat

„O teorie a provizoriului în dreptul administrativ”

Student doctorand: Anda Narcisa Bachiş

Conducător de doctorat: Prov. Univ. Dr. Ovidiu Podaru

Climatul de instabilitate din ultimele decenii a confirmat, mai mult ca oricând, că provizoriul specific dreptului administrativ este o temă de actualitate, care merită a fi supusă unei analize aprofundate. Deși la momentul alegerii acestei teme de doctorat am vizualizat o analiză mult mai restrânsă asupra materiei provizoriului, limitată la una dintre componentele sale, și anume la suspendarea actului administrativ (preponderent pentru motive de nelegalitate), pe parcursul cercetării am găsit de cuviință să conturăm un tablou al provizoriului din dreptul administrativ în ansamblul său, optând astfel pentru o abordare globală a acestei materii.

Acest demers a fost unul dificil de parcurs, tocmai pentru că instituțiile, situațiile și măsurile pe care le-am abordat păreau, la o primă vedere, incomparabile, fiind caracterizate (aparent) de trăsături fundamentale diferite. Tocmai din acest considerent, pe lângă abordarea pragmatică, cu care suntem atât de obișnuiți în sfera juridică, am simțit nevoia de a cerceta subiectul și dintr-o perspectivă teoretică, cu trimiteri, acolo unde a fost cazul, la viziuni sau concepte filosofice. Trimiterile filosofice nu au însă rolul de a diminua importanța raționamentelor juridice, ci, din contră, sunt menite să întărească sau să confirme diferite soluții și orientări propuse pe parcursul tezei de doctorat.

În raport cu abordarea propusă, care se dorește a fi una globală, de ansamblu, am subliniat că subiectul cercetării noastre are în prim plan **provizoriul** specific dreptului administrativ, iar nu doar sfera **provizoratului**, având ca premisă distincția semantică a celor doi termeni. În vreme ce „provizoratul” se referă mai degrabă la perioada de timp pentru care se manifestă provizoriul, ducându-ne cu gândul în special către acele măsuri dispuse în situații excepționale, caracterul abstract al termenului „provizoriu” ne permite să explorăm atât fundamentele, cauzele măsurilor provizorii, cât și efectele produse după încetarea situațiilor/stărilor provizorii. Așadar, în cuprinsul lucrării am analizat acele situații, măsuri sau stări care sunt caracterizate de cauze duale: un factor generator, dublat de urgență – care justifică dispunerea unor măsuri vremelnice, în situații

excepționale sau atipice, la dispariția cărora acestea vor fi înlocuite cu măsuri definitive, sau vor conduce la revenirea la situația anterioară.

Structural, teza noastră de doctorat este împărțită pe **cinci capitole**. În primele două capitole am avut o perspectivă preponderent teoretică, astfel că am identificat fundamentele și caracteristicile fundamentale ale provizoriului (capitolul I), analiză urmată de cercetarea cauzelor măsurilor provizorii (capitolul II). Fără a pretinde o abordare exhaustivă, în raport cu trăsăturile comune specifice provizoriului, am cercetat care este obiectul concret al acestuia (capitolul III), demers urmat de analiza acestui fenomen din perspectiva tipologiei sale, dar și a unor reguli de procedură caracteristice (capitolul IV). Nu în ultimul rând, în ultima parte a cercetării am analizat atât cazurile de încetare a măsurilor provizorii, cât și efectele produse pe perioada instituirii provizoriului, dar și ulterior dispariției cauzelor acestuia (capitolul V).

I. În primul capitol al acestei teze, am găsit util să facem atât o **distincție conceptuală cât și juridică a termenilor provizoriu și temporar**, pentru a evita confuziile care ar putea apărea inclusiv în sfera dreptului administrativ. Am concluzionat că măsurile provizorii se deosebesc de cele temporare prin prisma **contextului** în care sunt dispuse, care, în cazul provizoriului implică o **situație excepțională sau cel puțin atipică**, ce determină derogarea de la ordinea de drept firească, sau care conduce la suprimarea vremelnică a efectelor produse de actele administrative, ori la aplicarea vremelnică a unor obligații cu caracter pozitiv sau negativ. Totodată, **efectele** produse de cele două categorii de măsuri sunt diferite, întrucât doar măsurile provizorii urmează a fi înlocuite cu unele definitive. Însă, sfera de incidență a măsurilor cu caracter temporar este mult mai largă, acestea având aptitudinea de a fi dispuse inclusiv în situații normale, perioada pentru care acestea operează fiind determinabilă încă de la un moment incipient, fără a se impune în mod necesar înlocuirea lor cu alte măsuri cu caracter definitiv.

Având ca premisă faptul că măsurile provizorii se dispun fie pentru protecția interesului public, fie pentru protejarea unor interese particulare, am arătat că acestea **derivă**, cel puțin în parte, **din dreptul natural**, care protejează valori imanente ființei umane. În esență, atât la nivel individual, cât și la nivel colectiv, măsurile provizorii valorifică instinctul de conservare, care caracterizează atât fiecare persoană în parte, cât și organizările statale, al căror deziderat este de a și menține structurile de conducere, inclusiv în situațiile critice.

Unul dintre cele mai importante fundamente ale provizoriului este, fără dar și poate, **interesul public**. Adesea, interesul public este cel care dictează instaurarea provizoriului, în

special dacă ne raportăm la acele situații critice, excepționale, în care se urmărește protejarea interesului public în ansamblul său, prin prisma tuturor componentelor care îl caracterizează. În alte situații, chiar și atunci când măsurile provizorii sunt dispuse în scopul protecției individuale, nu poate fi minimizată importanța acestui fundament, care este valorificat, fie **în vederea protejării unor drepturi și libertăți fundamentale** (privite ca și componentă a interesului public), fie prin garantarea respectării **principiului legalității** (deziderat care trebuie urmărit inclusiv din perspectiva preeminenței interesului public), dar și prin faptul că, în unele situații, chiar legiuitorul este cel care confirmă că măsurile dispuse (aparent) în scopul protecției individuale, trebuie să aibă în vedere prioritatea interesului public în detrimentul celui privat.

În mod congruent, măsurile provizorii sunt fundamentate de **principiul proporționalității**, care poate fi vizualizat din două perspective: **a) proporționalitatea legislativă**; și **b) proporționalitatea administrativă sau judiciară**. În ceea ce privește componenta proporționalității legislative, aceasta implică stabilirea *a priori* a unor limite abstracte de către legiuitor, necesar a fi respectate la momentul instaurării provizoriului. Deopotrivă, în unele situații, prin prisma proporționalității legislative, chiar legiuitorul este cel care realizează un control abstract de proporționalitate, stabilind că unele măsuri provizorii vor opera de drept, ca urmare a apariției unui factor declanșator. Analiza celei de a doua componente, a proporționalității administrative sau judiciare, este apanajul subiectului cunoscător (care poate fi administrația sau instanța de judecată), având caracter concret, de vreme ce controlul de proporționalitate se realizează *a posteriori*, chiar la momentul dispunerii măsurilor provizorii. Acest demers implică (sau ar trebui să implice) o analiză comparativă a intereselor concurente aflate în joc, urmând ca măsurile provizorii să fie dispuse doar dacă aduc un plus de valoare, sau dacă, așa cum s-a arătat în unele sisteme de tip common law, măsurile aduc mai mult bine decât rău. Practic, în această etapă, interesul public poate fi apreciat pozitiv sau negativ, căci pot fi întâlnite situații în care identificarea unui interes public să justifice dispunerea unor măsuri provizorii, cât și ipoteze în care, deși cauzele măsurilor provizorii sunt întrunite, instituirea provizoriului nu este posibilă pentru că ar afecta de o manieră semnificativă interesul public. În mod similar, această „analiză de bilanț” poate să privească și interesele private contradictorii.

O trăsătură fundamentală a măsurilor provizorii constă în **caracterul preventiv** al acestora, care are la bază conceptul filosofic al prudenței, analizat în scrierile lui Aristotel. În vreme ce prudența reprezintă o valoare intelectuală, care permite oricărei persoane să aleagă „calea de

mijloc”, mai exact să vizualizeze acele soluții echilibrate, prevenția poate fi privită ca un efect al celei dintâi. Cu alte cuvinte, în urma abordării unor factori de risc cu prudență, se poate naște nevoia de precauție, prin stabilirea unui cadru normativ coerent instituirii măsurilor provizorii. În alte situații, principiul precauției, astfel cum este înțeles în sens larg la nivel unional, poate să influențeze deopotrivă sfera provizoriului, prin minimizarea accentului pus asupra iminenței pagubei, dacă există riscul ca aceasta să se producă în anumite domenii specifice, precum este cel al protecției mediului, chiar și în viitorul mai îndepărtat. De asemenea, caracterul preventiv al măsurilor provizorii nu poate fi negat, uneori acesta fiind subliniat și de către legiuitor, de vreme ce adesea chiar prevederile legale sunt cele care subliniază că măsurile provizorii se dispun pentru prevenirea diferitelor stări de pericol.

Faptul că măsurile provizorii se dispun în situații excepționale sau atipice, în urma realizării unui control de proporționalitate, care implică analiza interesului public dar și o atitudine generală de prudență, confirmă **caracterul excepțional** al provizoriului. Deși măsurile provizorii nu se pot transforma în reguli generale de guvernare, incertitudinea care caracterizează societatea în prezent ne confirmă faptul că ne întâlnim periodic cu diferite forme ale provizoriului, care par să se repete în mod „ciclic”, fără ca fiecare stare provizorie să își piardă însă particularitățile. De pildă, experiența recentă a pandemiei Covid-19 nu confirmă că o viitoare criză sanitară va genera aceleași efecte, că va fi gestionată prin aceleași măsuri sau că răspunsul la factorul de risc va fi același din partea populației ori din partea autorităților, căci întotdeauna vor exista elemente diferite, specifice fiecărei situații excepționale. În fine, pentru a garanta (pe cât posibil) caracterul excepțional al măsurilor provizorii, am ajuns la concluzia că acestea trebuie să aibă **caracter vremelnic**, deziderat care este de cele mai multe ori respectat prin stabilirea unor termene (certe sau incerte) pentru care se dispun măsurile provizorii. Caracterul vremelnic nu trebuie privit însă în mod restrictiv, cum este adesea interpretat în jurisprudența națională, motiv pentru care am concluzionat că măsurile provizorii respectă acest imperativ atunci când la încetarea lor este posibilă repunerea în situația anterioară, chiar dacă în acest sens este necesară intervenția autorităților administrative (prin adoptarea unor acte administrative).

Nu în ultimul rând, în special în raport cu măsurile provizorii dispuse pe cale judiciară, am arătat că acestea au ca fundament **asigurarea accesului la justiție**, deziderat care, în unele situații nu ar putea fi atins, dacă pericolul s-ar produce până la momentul dispunerii unei soluții definitive.

II. În al doilea capitol am analizat **binomul cauzelor** care justifică dispunerea măsurilor provizorii: **factorul generator și urgența**.

A. În ceea ce privește **factorul generator**, am arătat că acesta poate consta în **evenimente, fenomene sau acțiuni dependente sau nu de activitatea umană**. Practic, în special atunci când se urmărește protecția interesului public (privit global), anumite stări de fapt (cum sunt crizele sanitare, dezastrele naturale, crizele sociale, sau, în anumite situații, chiar anumite fapte antisociale) conduc la dispunerea unor măsuri provizorii, chiar dacă acest efect nu a fost în mod necesar urmărit. Alteori, factorul generator poate să aibă la bază **aparența nelegalității unui act administrativ sau a unei conduite a administrației**, context în care am ales să utilizăm pe parcursul tezei adagiul latin „*fumus boni iuris*”, care se traduce în română ca „*fumul dreptului bun*”. În sfera provizoriului, acest adagiu, utilizat atât de către instanțele de la nivelul Uniunii Europene, cât și în diferite sisteme de drept comparat, reprezintă un standard de apreciere a unor elemente factuale sau juridice, care determină subiectul cunoscător să rețină întrunirea cerinței aparenței.

Din această perspectivă, prin recurgerea la o abordare interdisciplinară, am încercat să conturăm o teorie a aparenței în sfera provizoriului din dreptul administrativ, având ca și premise modul în care teoria este utilizată și valorificată pe scară largă în dreptul civil, dreptul internațional și chiar și în dreptul administrativ. În urma aplicării unor procese de adaptare și calibrare a criteriilor teoriei aparenței, am ajuns la concluzia că în sfera provizoriului specific dreptului administrativ, teoria este deopotrivă caracterizată de două elemente: **a)** elementul material; și **b)** elementul subiectiv.

a) Elementul material are la bază circumstanțe obiective, care pot să aibă natură factuală sau juridică (independent dacă acestea din urmă sunt asociate sau nu unei stări de fapt), și care pot fi „cunoscute” la un nivel sumar de către subiectul cunoscător. Aceste elemente fac parte din realitate, însă, întrucât procesul cunoașterii este limitat din perspectiva temporală (din pricina urgenței), elementele pot fi apreciate și interpretate de o manieră pozitivă (dacă reflectă realitatea), sau, din contră, de o manieră negativă (când creează o reprezentare înșelătoare asupra realității), ipoteză în care soluția definitivă urmează a fi discordantă măsurilor provizorii dispuse. Pentru mai multă claritate, propunem următorul exemplu: pentru a se dispune măsura suspendării efectelor unui act administrativ este suficient să existe aparența de nelegalitate a acestuia, care, într-o speță concretă, ar putea fi generată de aparenta lipsă de competență a organului emitent, aspect care ar

putea să rezulte din simpla verificare a semnatarului actului. Însă, deși acest element de ordine obiectivă este parte a realității, căci se poate verifica facil în cuprinsul actului care este semnatarul acestuia, este posibil să nu redea în mod fidel respectarea rigorilor juridice pentru emiterea actelor administrative. Astfel, ulterior dispunerii măsurii provizorii ar putea fi identificate elemente extrinseci, care să releve că a existat un act de delegare de semnătură/atribuții în favoarea organului emitent, care provine de la organul competent (dar care din varii motive nu a fost depus în dosarul de suspendare). Din acest exemplu, extrem de simplist, am putut deduce că, uneori, elementele de ordine obiectivă care conduc la instituirea măsurilor provizorii nu reflectă în mod fidel realitatea. Însă, cel mai adesea, în materia provizoriului este valorificată componenta pozitivă a aparenței.

b) Al doilea element, și anume cel **subiectiv**, a fost analizat dintr-o perspectivă duală: **(i)** prin prisma subiectului cunoscător; **(ii)** în raport cu atitudinea subiectivă a solicitantului măsurii. **(i)** În ceea ce privește **perspectiva subiectului cunoscător**, am arătat că aceleași elemente de ordin obiectiv pot fi vizualizate și percepute în mod diferit, în funcție de subiectul cunoscător prin filtrul căruia sunt trecute. Astfel, la nivel ipotetic, este posibil ca exact aceleași circumstanțe, analizate din perspective diferite, să conducă la soluții diametral opuse. Deopotrivă, am arătat că în materia provizoriului din sfera dreptului administrativ, subiectul cunoscător realizează procesul cunoașterii recurgând la cunoașterea empirică, având în vedere că are calitatea unui profesionist al dreptului, iar nu a unui profan, nefiind limitat la cunoașterea observațională. Din acest motiv, elementele analizate de către subiectul cunoscător (din perspectiva aparenței) pot fi unele de drept, fără a fi necesar să fie asociate mereu unor stări de fapt. **(ii)** Totodată, **atitudinea subiectivă a solicitantului** unei măsurii provizorii poate să influențeze deopotrivă procesul decizional al măsurilor provizorii. Mai concret, reaua-credință, pasivitatea îndelungată sau abuzul de drept manifestat de către solicitant, pot conduce: fie la respingerea solicitării dispunerii măsurii provizorii, fie la atragerea răspunderii delictuale a acestuia, în cazul în măsurile solicitate au fost dispuse.

În raport cu aceste concluzii de ordin teoretic, am continuat demersul nostru prin identificarea și clasificarea diferitelor circumstanțe de fapt sau de drept, care au condus sau care ar putea conduce la dispunerea unor măsuri provizorii în sistemul nostru de drept.

B. A doua cauză a măsurilor provizorii – **urgența** – a fost transpusă în cercetarea noastră prin utilizarea sintagmei latine „*periculum in mora*”, a cărei traducere în limba română este cea de „pericol în întârziere”. Din perspectivă teoretică, sursa urgenței este necesitatea, care, în funcție de

diferite orientări filosofice dar și doctrinare, poate fi privită ca o formă de constrângere, determinând o intervenție neîntârziată, astfel încât să fie valorificat caracterul preventiv al măsurilor provizorii. Deopotrivă, în materia măsurilor provizorii, urgența aduce implicații atât de ordin material, căci reprezintă o cauză a provizoriului, dar și de ordin procedural, fiind transpusă prin imperativul reglementării unor proceduri accelerate, a căror parcurgere cu celeritate trebuie să reprezinte un deziderat pentru asigurarea eficienței măsurilor provizorii.

1. Demersul nostru a fost urmat de o analiză **duală a dimensiunii urgenței**, după cum aceasta amenință preponderent interesul public sau anumite interese particulare.

a) **Atunci când urgența este determinată de amenințarea interesului public**, efectele produse din perspectiva măsurilor provizorii sunt diferite, după cum ne raportăm la situații excepționale, sau la anumite situații caracterizate de diferite componente atipice. (i) În situațiile excepționale, urgența determină cel mai adesea **instituirea unor stări de excepție**, prin care se derogă vremelnic de la ordinea de drept firească, derogare care într-un stat democratic este permisă chiar de prevederile constituționale. Dispunerea acestor regimuri nu poate fi însă una arbitrară, fiind necesar să fie asigurate anumite garanții atât pentru instaurarea cât și pentru gestionarea regimurilor derogatorii. Din perspectiva procedurii, am dezvoltat în cuprinsul tezei că, cel mai adesea, pot fi identificate trei criterii/etape: (i.1) existența unei legi formale, prin care sunt transpuse regulile și principiile aplicabile pe perioada derulării stărilor de excepție; (i.2) actul formal de instituire a regimului excepțional; și (i.3) actele materiale, care au natura unor acte administrative, prin care marea majoritate a măsurilor provizorii sunt instituite și adaptate nevoilor concrete. (ii) În ipotezele în care urgența nu conduce la instituirea unor regimuri excepționale, de cele mai multe ori constituie premisa pentru dispunerea unor măsuri cu obiect individualizat (fără a se limita la acestea), care urmăresc protejerea sănătății publice, a mediului sau conservarea patrimoniului cultural. De pildă, o mare parte a acestor măsuri o întâlnim în sfera dreptului contravențional, când desfășurarea unor activități contravine autorizațiilor sau prevederilor legale, astfel încât se dispune cu titlul unei măsuri complementare suspendarea desfășurării activității respective.

b. Este posibil ca **urgența să fie generată de anumite stări de pericol îndreptate împotriva drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor**, determinând astfel dispunerea unor măsuri provizorii cu caracter individualizat. În sistemul nostru de drept nu există o procedură specială care să confere protecție provizorie acestei categorii de drepturi, prin care să

fie permisă (sau chiar să impună) o intervenție mai rapidă decât în cadrul procedurii generale, cum regăsim, spre exemplu, în sistemul francez. Însă, prin caracterul său general, procedura ordonanței președințiale este cea care poate răspunde cel mai eficient acestor nevoie în prezent.

c. Deopotrivă, atunci când **urgența afectează alte drepturi sau interese private**, un mare minus al sistemului nostru este că nu stabilește că starea de pericol creată poate conduce și la **prejudicii morale**, iar nu doar la prejudicii materiale, cum se reține în definiția pagubei iminente, a cărei întrunire se verifică pentru dispunerea măsurii suspendării judiciare. În mod evident, prejudiciile de ordin moral pot avea de multe ori o amploare mai mare, fiind cel mai adesea greu sau imposibil de reparat, de unde și anomalia din sistemul nostru de drept, care nu reglementează mijloace de protecție adecvate.

2. Următorul pas al activității noastre de cercetare a fost să stabilim ce presupune **componenta iminența pericolului**. Concluzia extrasă este că nu poate fi stabilit în mod mecanic un interval de timp care să justifice intervenția provizorie, analiza urmând a fi făcută în concret, în fiecare situație în parte. Cu titlu general însă, se poate reține că dispunerea unor măsuri provizorii este considerată necesară, dacă un prejudiciu ar putea să se producă mai înainte de dispunerea unei decizii definitive. Cu toate acestea, pericolul trebuie să fie actual sau viitor, nefiind justificat ca măsurile provizorii să fie dispuse în cazul actelor care și-au epuizat efectele sau care au produs prejudiciul solicitantului măsurii. Din această perspectivă este relevant să facem distincția între diferite noțiuni, cum sunt „efectele materiale” și „efectele juridice” ale actelor administrative, cele dintâi fiind imanente doar anumitor categorii de acte, având deopotrivă aptitudinea de a se epuiza mai înainte de producerea tuturor efectelor juridice. Astfel, în anumite cazuri, măsurile provizorii pot fi dispuse chiar și ulterior producerii efectelor materiale ale actului administrativ, dacă efectele juridice nu au fost integral epuizate.

3. Nu în ultimul rând, a fost nevoie să analizăm dacă orice fel de prejudiciu potențial are aptitudinea de a conduce la instituirea provizoriului, sau dacă, din contră, acesta trebuie să aibă o anumită amploare. Am arătat că astfel cum s-a stabilit (în cadrul unor proceduri) pe cale pretoriană și doctrinară, este necesar ca paguba să fie una **greu sau imposibil de înlăturat**, în lipsa dispunerii măsurii provizorii, condiție care derivă din caracterul excepțional al materiei provizoriului.

III. În al treilea capitol ne-am îndreptat atenția asupra **obiectului concret al măsurilor provizorii**, care, din pricina dinamismului acestei materii, nu credem că poate fi clasificat sau vizualizat în mod exhaustiv. Astfel, plaja măsurilor provizorii este una infinită, căci fiecare situație

excepțională poate conduce la dispunerea unor măsuri provizorii adaptate nevoilor sociale identificate. Tocmai pentru acest motiv, nu am fi putut să identificăm o modalitate de clasificare finită a măsurilor provizorii. Însă, în cercetarea noastră ne-am dorit să stabilim care sunt criteriile în funcție de care măsurile provizorii pot fi clasificate și identificate.

O primă clasificare (generală) are în vizor **determinabilitatea măsurilor provizorii**, sens în care am arătat că pot fi întâlnite două categorii de măsuri – cele cu obiect individualizat și cele cu obiect de reglementare.

A. Prima categorie, cea a **măsurilor provizorii cu obiect individualizat**, se referă la acea modalitate de intervenție punctuală, cum este de pildă cea care conduce la suspendarea unui act sau a unui contract administrativ. La rândul lor, măsurile cu obiect individualizat pot fi subclasificate în măsuri dispuse pentru: **a)** evitarea pericolului de tardivitate; sau **b)** evitarea pericolului de ineficacitate.

A.1. În prima clasificare, a **măsurilor dispuse pentru evitarea pericolului de tardivitate**, am inclus toate acele măsuri cu **obiect individualizat**, care se dispun pentru **evitarea producerii unui prejudiciu mai înainte de luarea unei măsuri definitive**, categorie în care am inclus: suspendarea actului și a contractului administrativ; dispunerea unor obligații de a face sau de a nu face în sarcina administrației, dar și măsurile care au ca obiect repunerea (vremelnică) în situația anterioară. Am realizat apoi o analiză sistematică a fiecăreia dintre aceste subclasificări.

1. În ceea ce privește **măsura suspendării efectelor actului administrativ**, **a)** am pornit de la distincția între suspendarea *lato sensu* și suspendarea *stricto sensu*, ajungând la concluzia că doar cea din urmă poate fi privită ca o veritabilă măsură provizorie, căci este caracterizată de cele două cauze comune provizoriului. În cazul actelor care încă nu au intrat în vigoare, ar putea fi analizată mai degrabă posibilitatea „amânării” intrării în vigoare, dacă există urgență, această soluție de „compromis” fiind întâlnită în jurisprudența franceză. **b)** Un alt aspect controversat ce a format obiectul cercetării noastre, a avut în prim plan **caracterul executoriu** al actului administrativ și modul în care acesta este „afectat” prin dispunerea unor măsuri provizorii. Având în vedere orientările din doctrina franceză, dar și a unei părți minoritare a literaturii de specialitate autohtone, am concluzionat că măsura suspendării nu afectează caracterul executoriu al actelor administrative, întrucât, la acest moment, o astfel de prerogativă exorbitantă a administrației mai poate fi recunoscută doar pentru o categorie restrânsă a actelor administrative cu caracter individual. În schimb, măsura suspendării afectează mai degrabă caracterul obligatoriu, care este

inherent tuturor actelor administrative. **c)** Prin prisma confuziilor întâlnite uneori în jurisprudența națională, am analizat dacă obiectul măsurilor provizorii poate să privească și operațiunile material tehnice, care stau la baza unui act administrativ. Concluzia (firească) a fost că doar manifestările de voință producătoare de efecte juridice pot forma obiectul măsurii suspendării, inclusiv în acele situații în care denumirea actului este una înșelătoare. **d)** Nu în ultimul rând, având ca premisă reglementarea din sistemul francez, de la care legiuitorul nostru s-a inspirat adesea, potrivit căreia este posibilă suspendarea unei decizii de refuz, am cercetat dacă o asemenea soluție ar putea fi aplicată și în sistemul nostru de drept. Am identificat în acest sens două impedimente care împiedică suspendarea efectelor deciziilor de refuz, dintre care unul de natură materială, iar altul de natură procedurală. Pe de o parte, o astfel de măsură nu ar aduce niciun beneficiu solicitantului, care s-ar vedea în aceeași situație precum cea avută anterior emiterii deciziei negative. Pe de altă parte, din perspectivă procedurală, cel puțin în cadrul procedurii suspendării judiciare nu este reglementată posibilitatea stabilirii de către instanță a unor obligații cu caracter pozitiv în sarcina administrației. O astfel de prevedere legală regăsim în sistemul francez, fiind asigurată pe această cale eficiența măsurii provizorii.

2. Referitor la suspendarea contractelor administrative ori a actelor atașabile și detașabile acestora, principala problemă în materia provizoriului este dată de lipsa unei reglementări coerente, respectiv a unei proceduri comune (cel puțin la nivel principial), care să fie aplicabilă oricărui contract administrativ. Din această cauză, o deficiență majoră este dată de faptul că pentru contractele administrative a căror reglementare se regăsește în Codul administrativ, nu există o procedură destinată dispunerii măsurilor provizorii, motiv pentru care, nu de puține ori instanțele naționale rețin că măsurile provizorii nu ar putea fi aplicabile. În mod cert, o asemenea concluzie categorică nu este în acord cu unul dintre fundamentele măsurilor provizorii, și anume asigurarea accesului la justiție. În definitiv, pentru respectarea acestui deziderat, concluzia noastră a fost cea de aplicare a procedurilor generale care conduc la dispunerea măsurilor provizorii, mai exact, fie a procedurii suspendării efectelor actelor administrative (art. 14-15 LCA), fie a procedurii ordonanței președințiale. Diferite aspecte problematice pot fi identificate și în privința contractelor care intră sub incidența Legii nr. 101/2016, a căror modificări frecvente (și adesea nejustificate) generează insecuritate inclusiv în sfera provizoriului. La fel de discutabile sunt uneori și interpretările date de către instanța supremă, a cărei orientare tinde înspre excluderea aplicabilității procedurii ordonanței președințiale în materia contractelor administrative, atâta timp

cât există o reglementare specială care stabilește regimul juridic al acelor contracte, fără a avea însă în vedere elemente concrete, precum: obiectul măsurii solicitate și cauza urgenței, care ar putea justifica urmarea unei proceduri mai rapide.

3. Deopotrivă, am analizat și acele măsuri care se dispun pe calea procedurii ordonanței președințiale, prin care se stabilesc **obligații de a face sau de a nu face în sarcina administrației**. De cele mai multe ori, prin luarea acestor măsuri se urmărește asigurarea protecției unor drepturi și libertăți fundamentale, fiind des întâlnite în practica judiciară, în situații care privesc protejarea sănătății individuale, prin stabilirea în sarcina administrației a obligației vremelnice de acordare a unor tratamente în regim compensat, în favoarea unor particulari care suferă de afecțiuni grave.

4. O ultimă categorie a măsurilor care se dispun pentru evitarea riscului de tardivitate, are ca scop **repunerea (provizorie) în situația anterioară** a solicitantului măsurii. Astfel de măsuri sunt necesare în special în materia contravențională, unde, spre exemplu, suspendarea efectelor procesului-verbal nu conduce în mod automat la restituirea bunurilor care au fost supuse măsurii confiscării.

A.2. Cea de-a doua categorie a măsurilor cu obiect individualizat privește **măsurile provizorii dispuse pentru evitarea riscului de ineficacitate**, având ca și scop preîntâmpinarea situațiilor în care soluția definitivă ar urma să fie lipsită de eficiență, în lipsa intervenției provizorii. În această sferă sunt incluse măsurile asigurătorii, care fac parte din „familia” mai mare a măsurilor provizorii. Acestea pot fi dispuse atât de către administrație, cât se urmărește protecția interesului public, ipoteză în care statul sau o altă persoană juridică de drept public are cel puțin o creanță previzualizată împotriva unui particular. Însă, deși mai rar întâlnite, am identificat și măsuri asigurătorii care se dispun în interes privat, deci împotriva administrației, atunci când calitatea de creditor (cel puțin aparent) aparține unui particular.

B. Măsurile provizorii cu rol de reglementare pot fi dispuse atât în situații atipice, când nu este necesară o derogare de la ordinea de drept firească, cât și în situații excepționale, care implică și instituirea unor regimuri speciale, prin care se derogă vremelnic de la ordinea de drept normală. Specificul acestor măsuri este că au caracter general aplicabil, stabilind norme de conduită, iar abaterea de la acestea poate atrage diferite forme ale răspunderii, precum este cea contravențională, disciplinară sau chiar penală. În cadrul acestei clasificări ne-am raportat și la măsurile dispuse în urma instituirii diferitelor regimuri excepționale, cum sunt starea de urgență și de asediu, starea de război și de mobilizare, precum și starea de alertă. Nu în ultimul rând, am

analizat și măsura rechiziției, care, deși are obiect individualizat, derivă cel mai adesea din măsurile cu rol de reglementare, fiind dispusă în situații critice.

Cu o oarecare dezamăgire, am constat că nu avem un cadrul legal coerent pentru dispunerea măsurilor provizorii cu rol de reglementare, dispozițiile legale nefiind adaptate nevoilor sociale curente. Din acest motiv, inclusiv pe perioada pandemiei Covid-19, insecuritatea nu a fost generată doar apariția și răspândirea unui virus despre care nu existau foarte multe date științifice, dar și de inaptitudinea sistemului de a gestiona situația de criză apărută, aspect care a putut fi pus inclusiv pe seama cadrului legal depășit. Ca o perspectivă, concluziile noastre s-au îndreptat înspre nevoia pe care o resimte sistemul nostru de aplicare activă a unei atitudini bazate pe prevenție, astfel încât în perioadele de normalitate, legiuitorul să nu uite de reglementările aplicabile în situații excepționale, pe care are posibilitatea de a le îmbunătăți în mod constant.

IV. Capitolul IV al tezei noastre abordează două elemente esențiale: **tipologia măsurilor provizorii**, precum și **modalitatea în care unele dintre fundamentele și cauzele măsurilor provizorii sunt transpuse în plan procedural**.

A. Din perspectiva tipologiei, am arătat că sunt întâlnite două categorii ale măsurilor provizorii: **cele care se dispun de către administrație**, pentru protecția interesului public, respectiv **cele care se dispun împotriva administrației**, fie pentru protecția interesului public, fie pentru protecția unor drepturi și interese private.

1. În demersul analizei **măsurilor dispuse de către administrație**, deși am concluzionat că acestea pot să aibă obiect nenumit, clasificabil prin prisma categoriilor identificate în capitolul anterior, am găsit necesar să identificăm anumite reguli comune acestor măsuri, pentru evitarea dispunerii lor cu exces de putere. Principalele reguli identificate cuprind: **a) necesitatea existenței unui temei legal** pentru dispunerea oricăror măsuri provizorii, regulă care derivă din caracterul excepțional al provizoriului. O deficiență a cadrului legislativ actual este redată de lipsa unei prevederi legale exprese care să permită dispunerea măsurii suspendării efectelor actelor administrative cu caracter individual, lacună care va fi cel mai probabil acoperită odată cu adoptarea Codului de procedură administrativă; **b) respectarea exigențelor de competență** pentru dispunerea măsurilor provizorii, care, astfel cum se întâmplă în general în sfera dreptului administrativ, poate să aparțină organului emitent/competent, iar în anumite situații celui ierarhic superior. Totuși, în situații excepționale competența poate fi prorogată în favoarea altor autorități publice, în acord cu prevederile legislației speciale. Deopotrivă, pot fi identificate și situații în care

competența dispunerii unor măsuri provizorii aparține unor organe administrative cu atribuții de control; **c) motivele care justifică intervenția provizorie**, cerință care derivă deopotrivă din caracterul excepțional al măsurilor provizorii, dar și din imperativul respectării celor două cauze ale provizoriului; **d) motivarea actului**, care reliefează motivele ce justifică dispunerea măsurilor provizorii; și **e) durata măsurilor provizorii**, astfel încât să se asigure respectarea vremelniciei intervenției provizorii.

B. În privința măsurilor provizorii care se dispun **împotriva administrației**, am identificat o subclasificare, care cuprinde: **a)** măsurile dispuse pe cale judiciară; **b)** măsurile care operează de drept.

B.1. Analiza măsurilor dispuse pe cale judiciară nu a fost una clasică, întrucât într-o primă fază am reliefat interferența diferitelor proceduri care conduc la dispunerea măsurilor provizorii, iar în a doua fază, am analizat din perspectivă procedurală modul în care fundamentele și cauzele măsurilor provizorii își fac simțită prezența.

1. Mai concret, referitor la interferența diferitelor proceduri judiciare, am arătat că nu în puține cazuri, procedura suspendării judiciare este inefficientă, căci este încorsetată în multiple reguli și termene procedurale. Din acest motiv, pentru asigurarea efectivă a accesului la justiție, inclusiv prin prisma recomandărilor venite de la nivelul Uniunii Europene, este posibil să fie identificată nevoia dispunerii acestei măsuri pe calea procedurii suspendării provizorii a executării silită, respectiv pe calea ordonanței președințiale. **a)** Procedura suspendării provizorii a executării silită ar putea să aibă totuși o incidență extrem de limitată, existând premisele urmării acesteia doar în cazul în care a fost demarată o procedură de executare silită, iar creanțele ce formează obiectul acesteia nu au natură fiscală. Deopotrivă, din perspectiva factorului temporal, procedura ar putea fi urmată doar între momentul formulării unei cereri de suspendare judiciară (întemeiată pe prevederile art. 14-15 LCA) și cel al soluționării în primă instanță a acesteia. **b)** În schimb, o aplicabilitate mai largă poate fi atribuită procedurii ordonanței președințiale, care se poate dovedi a fi extrem de utilă, fie pentru dispunerea cu celeritate a măsurii provizorii a suspendării, căci, în cazuri excepționale poate fi urmată fără citarea părților, fie pentru dispunerea măsurii suspendării după ce procedurile regăsite la art. 14-15 LCA devin inaplicabile, din pricina împlinirii termenelor limitative în cadrul cărora acestea pot fi urmate.

2. Din perspectiva **transpunerii fundamentelor și cauzelor în sfera procedurilor** prin care măsurile provizorii sunt dispuse, analiza noastră s-a concentrat în special asupra acelor reguli care

pot să derive din aplicabilitatea principiului priorității interesului public, dar și a modalității în care cauza urgenței influențează soluționarea procedurilor, căci acestea trebuie să fie marcate de celeritate.

B.2. Un ultim demers urmat în acest capitol a fost cel de a identifica și aprofunda criteriile care determină incidența *ope legis* a unor măsuri provizorii. Am utilizat în acest sens o clasificare tripartită, a cărei sferă de cuprindere privește: **a)** ipoteza în care se conferă **preeminență interesului public național în detrimentul celui local**, pentru situațiile în care măsura suspendării operează în urma acțiunilor introduse de către prefect; **b)** situația în care există o **prezumție (absolută) a urgenței**, cel mai comun exemplu fiind cel al suspendării de drept a deciziei de returnare de pe teritoriul României; **c)** **ipoteza în care se conturează o prezumție a aparenței de nelegalitate**, în situația emiterii unui act administrativ cu conținut identic celui suspendat pe cale judiciară.

V. În ultimul capitol al tezei noastre (capitolul V), ne-am îndreptat atenția asupra cauzelor care determină **încetarea măsurilor provizorii**, precum și asupra **efectelor produse**, pe de o parte, pe perioada de incidență a măsurilor provizorii, iar de pe altă parte, ulterior încetării acestora.

A. În privința cauzelor care determină încetarea măsurilor provizorii, ne-am raportat la o clasificare regăsită în doctrina națională, care are în vedere: **a)** încetarea măsurilor provizorii atunci când cauzele care au condus la dispunerea acestora nu mai subzistă; **b)** încetarea măsurilor provizorii când cauzele lor nu au existat încă de la momentul incipient; și **c)** încetarea măsurilor cu scop sancționator.

1. Ipoteza încetării măsurilor provizorii ca urmare a dispariției cauzelor care au condus la dispunerea lor, suportă la rândul său două clasificări. **a)** Situația în care **scopul măsurilor a fost atins**, ipoteză în care acestea vor înceta la momentul epuizării perioadei pentru care au fost dispuse, termen care poate fi atât unul cert (care se poate transforma în unul incert, prin prelungirea succesivă a măsurilor provizorii), cât și incert. **b)** Cazul în care cauzele măsurilor dispar înainte de împlinirea termenului pentru care au fost dispuse. Din această perspectivă, o lacună a sistemului nostru de drept este că nu reglementează mecanisme eficiente pentru a se dispune reevaluarea măsurii suspendării judiciare, care ar putea să înceteze dacă nu mai subzistă cerința aparenței sau cauza urgenței, chiar și mai înainte de termenele prestabilite de prevederile art. 14-15 LCA.

2. În a doua situație, măsurile încetează dacă ulterior dispunerii lor se stabilește că, în realitate, cauzele care au condus la intervenția provizorie nu au fost unele justificate, aspect care

conduce la nelegalitatea actului administrativ sau a hotărârii judecătorești prin care măsurile au fost instituite.

3. Ultima cauză de încetare măsurilor provizorii, care are preponderent rol sancționator, poate să fie incidentă în sistemul nostru de drept: **a)** fie în situația în care solicitantul măsurii nu introduce acțiunea în anulare în termen de 60 de zile de la formularea cererii de suspendare; **b)** fie în ipoteza în care este identificată o conduită abuzivă a particularului, care încearcă să mențină (în mod nejustificat) efectele măsurii provizorii pentru o perioadă cât mai îndelungată.

B. Astfel cum am antamat, în a doua parte a capitolului ne-am concentrat atenția asupra **efectelor** produse pe perioada de incidență a măsurilor provizorii, cât și ulterior acestui moment, și anume la încetarea măsurilor dispuse, accentul fiind pus și asupra posibilității atragerii răspunderii pentru prejudiciile cauzate cât timp măsurile au fost operante, subiect care nu a fost abordat, după cunoștințele noastre, în literatura de specialitate națională.

1. Dacă ne raportăm la efectele produse pe perioada de incidență a măsurilor provizorii, principalele concluzii pe care le-am extras au fost că **a)** reglementarea națională este insuficientă când se poate dovedi utilă stabilirea unor obligații accesorii, conexe măsurii suspendării, ipoteză în care subiectul cunoscător poate recurge însă la aplicarea regulilor generale de procedură civilă. **b)** Un alt aspect semnalat privește utilizarea unei terminologii inadecvate în raport cu caracterul de titlu executoriu al hotărârii de suspendare, care nu este susceptibilă de executare silită în mod direct, de vreme ce instituie o obligație de a nu face. **c)** Mai mult, nu am reușit să identificăm o procedură accelerată prin care să fie sancționată nerespectarea obligațiilor de a face, dispuse pe calea măsurilor provizorii. **d)** Nu în ultimul rând, am subliniat că este necesar ca odată dispusă o măsură provizorie, acest aspect să conducă deopotrivă și la soluționarea litigiului principal cu celeritate (spre exemplu prin stabilirea unor termene mai scurte), astfel încât să fie accentuat caracterul excepțional și vremelnic al măsurilor provizorii.

2. **La încetarea măsurilor provizorii**, tranziția este posibil să fie una abruptă, căci, în special în ipoteza în care acestea au fost dispuse în favoarea unui particular, în cazul respingerii acțiunii în anulare, acesta s-ar putea vedea „amenințat” de aplicabilitatea imediată a efectelor actului care a făcut obiectul suspendării. Pe acest considerent, pornind de la jurisprudența franceză, ne-am întrebat dacă nu ar putea fi dispuse anumite măsuri tranzitorii, care să opereze imediat după încetarea măsurilor provizorii. Deși nu avem o reglementare specială în acest sens, am

concluzionat că nu poate fi negată posibilitatea subiectului cunoscător de a acorda un termen de grație, în acord cu prevederile generale din sfera dreptului procesual.

3. În cele din urmă, din perspectiva răspunderii care ar putea fi atrasă în urma încetării măsurilor provizorii, am concluzionat că, de cele mai multe ori, aceasta are o natură subiectivă, fiind bazată pe culpă. Însă, pot fi identificate și ipoteze în care răspunderea care caracter obiectiv, mai ales în situațiile în care măsurile provizorii au fost dispuse în urma unei erori judiciare. Răspunderea patrimonială ar putea fi atrasă inclusiv în sarcina solicitantului măsurii provizorii, dacă se poate proba că acesta a acționat cu abuz de drept, ori cu depășirea limitelor drepturilor subiective și procesuale de care acesta dispune.

Ca și **concluzie generală**, la finalul cercetării am putut constata că este dificil să conturăm un tablou al provizoriului în această materie, în special din pricina faptului că orientarea legiuitorului nostru este cel mai adesea una „izolată”, concentrată asupra unor măsuri sau proceduri individuale, care, cel puțin în aparență, ar părea că nu prezintă trăsături comune. Pentru asigurarea eficienței acestui domeniu dinamic, caracterizat adesea de imprevizibilitate, credem că un prim pas îl reprezintă stabilirea unui cadru general, care să reliefeze principiile și cauzele comune măsurilor provizorii. Deopotrivă, o abordare echilibrată poate fi cea de reglementare a unor proceduri și reguli comune aplicabile, pe de o parte, măsurilor dispuse pe cale administrativă (un sistem coerent fiind întâlnit în dreptul spaniol), iar pe de altă parte, măsurilor dispuse pe cale judiciară, care nu pot fi limitate la suspendarea efectelor actului administrativ (un sistem mult mai complex regăsim în dreptul francez).